

ANA PAULA SILVEIRA

A POLÍTICA DA DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA:
Um relato do desenho governamental do Estado de Santa Catarina

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Políticas Públicas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Karam de
Chueiri.

Coorientador: Prof. Dr. Adriano Nervo
Codato.

CURITIBA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

ANA PAULA SILVEIRA

A POLÍTICA DA DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA:
Um relato do desenho governamental do Estado de Santa Catarina

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Profa. Dra. Vera Karam de Chueiri
Orientadora – Departamento de Direito (UFPR)

Prof. Dr. Adriano Nervo Codato
Coorientador – Departamento de Ciências Sociais (UFPR)

Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Departamento de Direito (UFPR)

Profa. Dra. Samira Kauchakje
Departamento de Ciências Sociais (PUCPR)

Curitiba

2013

À minha família, pelo constante estímulo ao meu aperfeiçoamento educacional.

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores, Profa. Dra. Vera Karam de Chueiri e Prof. Dr. Adriano Nervo Codato, pelo acompanhamento, orientação e amizade. Sinto-me honrada por tê-los conhecido e agradecida pelo tempo que convivemos.

Aos funcionários da Câmara Municipal de Joinville e do gabinete do Senador Luiz Henrique da Silveira, em Joinville e em Brasília, pela atenção e auxílio prestados na prospecção de dados.

Aos meus pais, João Modesto Silveira e Isaura Maria da Luz Silveira, que estimularam o meu interesse pelo tema e me auxiliaram durante toda a elaboração deste trabalho. Sem vocês, nada seria possível.

“Creio que a extrema centralização do poder político acaba por eventualmente debilitar a sociedade e, em última instância, o próprio governo. Mas não nego que uma força social centralizadora está capacitada para executar facilmente, em tempos e lugares dados, grandes decisões”. Alexis de Tocqueville, *A democracia na América*.

RESUMO

Uma das principais marcas da Constituição da República de 1988 foi a ênfase dada à descentralização, tomada como positiva para a democratização. Este trabalho tem como objetivo descrever o contexto histórico, político e social da experiência desconcentradora ocorrida no Estado de Santa Catarina, no ano de 2003. Para o estudo do caso, foi feita entrevista com o Chefe do Poder Executivo à época e analisados documentos oficiais, materiais de divulgação partidários, bem como dados da literatura especializada. O fenômeno estudado insere-se dentro de uma trajetória histórica de arranjos cooperativos no Estado. Denominado “Governo Descentralizado”, o arranjo institucional catarinense é inspirado na estrutura dos “Governos Regionais” alemães (*Landkreise*) e antecedido pelas “Administrações Regionais” do município de Joinville. O projeto de Lei Complementar nº 001/2003, que o instituiu, foi amplamente debatido na Assembleia Legislativa do Estado e pela sociedade civil. Apesar das críticas, a implantação da estrutura de governança territorial catarinense é considerada “irreversível”.

Palavras-chave: Descentralização. Redes de articulação regional. Santa Catarina.

ABSTRACT

One of the principal points of the 1988 Brazilian Constitution was the emphasis placed on decentralization. The aim of this paper is to describe the historical, political and social experience of the decentralization process occurred in the State of Santa Catarina, Brazil, in 2003. For data collection, a interview was conducted with the Chief Executive at the time and official documents, promotional materials, as well as data from the literature were gathered. The phenomenon studied in this work fits into a historical trajectory of cooperative arrangements in the State. Called “Decentralized Government”, the institutional arrangement of Santa Catarina is inspired in the structure of German “Regional Governments” (*Landkreise*) and preceded by “Regional Administrations”, in the city of Joinville, Brazil. The law establishing it (LC n° 001/2003) was widely discussed in the State Assembly and civil society. Despite the criticisms, the implementation of this governance structure is considered “irreversible”.

Key-words: Decentralization. Regional Articulation nets. Descentralized Government – Santa Catarina, Brazil.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O NOVO FEDERALISMO BRASILEIRO	12
2.1 A DINÂMICA DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	12
2.2 O CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DE IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS DESENHOS INSTITUCIONAIS REGIONAIS	19
2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: DISTINÇÕES ESSENCIAIS..	25
3 A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO ÂMBITO LOCAL	30
3.1 INICIATIVAS NO ÂMBITO DOS ESTADOS FEDERADOS	30
3.2 ARRANJOS REGIONAIS NO ESTADO DE SANTA CATARINA	33
3.2.1 As Associações de Municípios	34
3.2.2 Os Fóruns e as Agências de Desenvolvimento Regional	36
3.2.3 Apontamentos gerais	39
4 A ALTERAÇÃO DO PARADIGMA INSTITUCIONAL CATARINENSE	41
4.1 EXAME DA DESCENTRALIZAÇÃO DE ESTRUTURAS E PROCESSOS	41
4.2 O CONTEXTO POLÍTICO DA MUDANÇA	42
4.3 A INSPIRAÇÃO PARA A REFORMA	45
4.3.1 As Administrações Regionais de Joinville	46
4.3.2 Os <i>Landkreise</i> alemães	51
5 A TRAMITAÇÃO DO PLC Nº 001/2003	56
5.1 RAZÕES OFICIAIS PARA A REFORMA	56
5.2 DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO	60
5.3 PROPOSTAS DE EMENDAS APRESENTADAS	63
5.4 PONTOS POLÊMICOS	66
5.5 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVO-LEGAL DO “GOVERNO DESCENTRALIZADO”	71
6 CONCLUSÕES	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81
ANEXOS	88

1 INTRODUÇÃO

Há algum tempo a temática dos arranjos institucionais regionais compõe a pauta de discussão da classe política e da sociedade civil brasileiras. Com a redemocratização e a percepção de que a democracia pressupõe ampla distribuição social do poder político, iniciativas governamentais e não governamentais de descentralização política-financeira irromperam. Tais propostas englobam o redesenho da estrutura governamental e/ou a criação de novos espaços de participação popular, guardando relação direta com a promoção do desenvolvimento sustentável.

Muito do sucesso de tais processos de descentralização político-financeira acabou limitado por fatores políticos (resistências dentro do próprio aparelho governamental e político às mudanças), sociais (baixa representatividade dessas instituições e falta de engajamento da sociedade) e operacionais (falta de qualificação dos seus empreendedores e restrições orçamentárias), dentre outros.

Uma dessas estruturas de governança territorial que teve, no entanto, relativo sucesso até os dias atuais é o programa “Governo Descentralizado”, instituído no ano de 2003, no Estado de Santa Catarina.¹

O redesenho institucional promovido pela iniciativa referida consistiu no rearranjo da estrutura centralizadora de governança típica de todo e qualquer Estado da Federação, para a configuração de uma estrutura administrativo-burocrática desconcentrada regionalmente. Conforme disposto em tal plano, passaram a conviver no âmbito do Poder Executivo 2 (dois) níveis governamentais: um primeiro, o “nível setorial”, formado pelas Secretarias de Estado concentradas na Capital catarinense e um segundo, o “nível regional”, formado pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs).

Dotadas formalmente de autonomia administrativa e financeira, as mencionadas secretarias regionais (SDRs) representaram a desconcentração das funções administrativas, não só na execução de programas e ações, como também na seleção de prioridades. A proposta consistia, portanto, em limitar a atuação do Governo Central à definição geral de políticas e às funções reguladora e

¹ Institucionalizado pela Lei Complementar nº 243/2003.

fiscalizadora, atribuindo-se às SDRs o papel de “agências de desenvolvimento”, orientadas à definição e à execução de políticas públicas em suas respectivas regiões.

O objetivo do presente trabalho é descrever as aspirações dos formuladores e os conflitos entre a sociedade e o Governo que permearam a criação dessa política no Estado catarinense no ano de 2003. Trata-se, portanto, da compreensão do modo pelo qual se deu a instituição legal dessa mudança governamental e não do seu processo de implantação e avaliação. Cuida-se então o estudo de uma abordagem descritiva do contexto histórico, político e social à época da instituição do “Governo Descentralizado”.

A opção por esse tipo de abordagem justifica-se não só pelo ganho em si mesmo, com a compreensão precisa do fenômeno em análise, como também pelo caráter auxiliar posterior que os dados extraídos possibilitam. É dizer, a abordagem descritiva constitui pré-requisito indispensável à posterior avaliação da política pública, que, de modo contrário, carece de completude.² Mas não é só: a abordagem empreendida na presente pesquisa e as correlações realizadas não possuem precedentes na literatura especializada, fornecendo informações e esclarecimentos relevantes ao tema da descentralização administrativa.

Nesse sentido, são inéditos os detalhamentos referentes ao modelo inspirador da reforma (especificamente, a burocracia alemã), à iniciativa desconcentradora anterior ao modelo estadual no próprio território catarinense (no caso, a experiência do Município de Joinville) e a descrição e a análise detalhada da tramitação do projeto de lei que originou o “Governo Descentralizado”.

Em conjunto, como veremos, tais dados convergem para o entendimento dos fatores históricos, institucionais, humanos e políticos que acarretaram a alteração referida, isto é, que possibilitaram a criação de uma nova estrutura de governança territorial neste específico ente federativo, em detrimento de experiências similares empreendidas em outros Estados-membros, que não geraram maiores frutos em termos políticos.

² Sobre a importância da abordagem descritiva nas ciências sociais, conferir: SCOTT, John. Les elites dans la sociologie anglo-saxonne. In: SULEIMAN, Ezra; MENDRAS, Henri. (dirs.). *Le recrutement des elites em Europe*. Paris: La Découverte, 1997, p. 9.

Para viabilizar o estudo, procedeu-se à coleta, à sistematização e à interpretação de documentos oficialmente elaborados, pelo Executivo e pelo Legislativo estaduais catarinenses e pela Câmara Municipal de Joinville. A essas diversas atas e planos somou-se a análise de documentos publicados pela imprensa local e de materiais de divulgação organizados pelo PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro, legenda à qual o então Governador do Estado no ano de 2003, Sr. Luiz Henrique da Silveira, era filiado.

Igualmente, a fim de compreender as origens e a inspiração da reforma, procederam-se ao exame e à comparação das Leis Municipais nº 1.514/1977, nº 3.419/1997, nº 3.711/1998, nº 4.589/2002 e nº 7.393/2013, que instituíram um novo modelo burocrático-administrativo na cidade de Joinville. Ademais, conduziu-se o estudo do Projeto de Lei Complementar nº 001/2003, que culminou na publicação da Lei Complementar nº 243/2003, instituidora do “Governo Descentralizado” no Estado, bem como o exame das posteriores alterações legislativas, consolidadas nas Leis Complementares nº 284/2005 e nº 381/2007.

Procedeu-se, igualmente, à entrevista com o agente político instaurador da mudança, o então Chefe do Poder Executivo estadual, Sr. Luiz Henrique da Silveira e, por fim, empregaram-se dados da literatura especializada a respeito dos temas dos arranjos institucionais regionais, da descentralização e da desconcentração administrativas.

Para o exame da temática, segmenta-se o texto em quatro grandes capítulos. No primeiro, faz-se uma introdução sobre a centralização-descentralização, destacando-se o contexto político de sua emergência e a sua distinção com fenômeno similar e de fácil confusão, que é o da desconcentração administrativa.

No segundo capítulo, são descritas iniciativas de redefinição do papel no Estado no âmbito local, nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará e Rio Grande do Sul. Sucessivamente, faz-se a sua comparação com estruturas de governança territorial no Estado catarinense que precederam a criação do “Governo Descentralizado”, quais sejam, as Associações de Municípios e os Fóruns e Agências de Desenvolvimento Regional.

No terceiro capítulo, uma vez delineado o caminho pelo qual será dissecado o processo de criação do novo modelo institucional catarinense, relata-se o contexto

político da mudança e descrevem-se os modelos inspiradores da reforma: as Administrações Regionais de Joinville e os *Landkreise* alemães.

No quarto e último capítulo, são expostas as razões para a reforma empreendida, detalhando-se o processo de tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 001/2003, que originou o “Governo Descentralizado”. Nesse sentido, faz-se o relato das discussões travadas na Assembleia Legislativa do Estado, das propostas de emendas elaboradas, dos pontos polêmicos objeto de discussão e da sessão de aprovação do projeto. Ao final, descreve-se a estrutura administrativo-legal do novo Governo e suas principais inovações.

Nas conclusões faz-se um apanhado geral da pesquisa e são apresentados os resultados obtidos, delineando-se os pontos essenciais desvelados pelo estudo.

2 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O NOVO FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1 A DINÂMICA DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A combinação variável entre situações de determinado contexto histórico-político estabelecem o grau de “centralização” ou de “descentralização” de um Governo. Os sistemas político-administrativos, portanto, “apresentam-se mistos e em movimento, fortemente caracterizados por uma combinação de elementos antagônicos, tendentes uns à centralização, conducentes outros à descentralização”, em uma escala contínua que pende de acordo com o contexto político da sociedade em análise.³

Para BOISIER, a combinação ou “a proporção áurea” de centralização e de descentralização “depende do alcance sempre mutante do contrato social entre o Estado e a sociedade civil”, contrato social esse que, para o autor, seria “extremamente frágil na América Latina”.⁴ A fragilidade seria decorrência de uma debilidade congênita de um dos subscritores do termo, a sociedade civil, fortemente marcada por uma relação de dependência com o Estado.

Essa cultura centralista latino-americana, segundo VÉLIZ, poderia ser explicada em razão da ausência neste continente de grandes fenômenos sociais europeus, como a Revolução Industrial, a Revolução Francesa, a Reforma e o feudalismo. As transformações sociais, políticas, religiosas e de distribuição territorial do poder viabilizadas por tais fenômenos, respectivamente, somadas ao modo de colonização ibérico, representariam o foco atual do centralismo na América Latina.⁵

O centralismo seria então um fenômeno historicamente construído, cuja mitigação pressupõe uma mudança cultural, “uma modificação do padrão de alteridade tão próprio da nossa população (sempre buscamos o outro, ‘alter’, para que resolvam nossos próprios problemas) e significa assumir um modelo de

³ VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46 (5), p. 1.409-1.425, set./out. 2012, p. 1.412.

⁴ BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure*. Santiago do Chile, v. XXX, n. 90, p. 27-40, set. 2004, p. 28. (tradução nossa).

⁵ VÉLIZ, C. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel, 1984, p. 54. (tradução nossa).

comportamento individual e social baseado na autorresponsabilidade e na subsidiariedade”.⁶

Nas últimas décadas, a tendência descentralizadora foi incentivada por fenômenos como a revolução científica e tecnológica, as privatizações e a globalização, bem como pelas propostas de reforma do Estado. No final do século XX, vários países da América Latina apontaram “a sociedade civil como o novo agente condutor do processo permanente de mudança”, com vistas “a devolver às instituições da sociedade civil a sua autonomia historicamente perdida” durante regimes totalitários.⁷

Os governos nacionais passaram então a transferir diversas funções (e em menor grau, recursos) a uma multiplicidade de governos subnacionais – regionais, provinciais e, sobretudo, municipais. Faz-se uma conexão entre “governar” e “desenvolver”: a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, a diminuição das diferenças entre as regiões e o crescimento econômico dependeriam de uma adequada gestão territorial.⁸

No Brasil, tal alteração cultural tomou corpo ao final da década de 1980 e no início da década de 1990, quando a temática da centralização-descentralização ingressou no debate político nacional, inserida na problemática maior da redemocratização do Estado brasileiro – ainda que tal associação não seja necessária.⁹ Relacionada fundamentalmente à dinâmica de distribuição do poder em determinada sociedade,¹⁰ a descentralização político-administrativa surgia então como possível resposta (i) à necessidade de administrar as novas e complexas atuações atribuídas ao governo nacional e ainda (ii) como estímulo ao desenvolvimento do processo democrático, após um longo período centralizador autoritário (1964-1984).

⁶ BOISIER, Sergio. Op. cit., p. 31. (tradução nossa).

⁷ Ibidem, p. 31-33. (tradução nossa).

⁸ WORK, R. Decentralization, governance and sustainable regional development. In: STOHR, W. B.; EDALIN, J.; MANI, D. (eds.). *Decentralization, governance and the new planning for local-level development*. Greenwood Publishers: New Regional Development Paradigms, 2001, p. 22.

⁹ SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 59, p. 327-360, dez. 2009, p. 334.

¹⁰ Segundo Fabio ROVERSI-MONACO, “a Descentralização parece constituir o meio jurídico mais apropriado para a afirmação do pluralismo dos centros de poder”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coords.). *Dicionário de Política*. 13.ed. Brasília: Editora UNB, p. 329-335, 2010, p. 333.

Como instrumento organizador dessa nova Administração (i), a descentralização traduziu-se no fortalecimento dos governos subnacionais. Um novo arranjo federal é instituído pela Constituição da República de 1988, segundo o qual não só aos Estados, mas também aos Municípios é atribuída a condição de ente federativo autônomo, dotado, portanto, de poderes administrativos, fiscais e legislativos.¹¹ Neste novo federalismo cooperativo, estabelece-se uma complexa repartição de competências e atribuições, “na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes entre os entes federados”.¹²

Nesse sentido, passam os governos subnacionais a titularizar maior poder para determinar seus próprios tributos e políticas orçamentárias. Não só houve “aumento do poder tributário das unidades subnacionais em sua própria jurisdição”, como também crescimento das transferências constitucionais, vinculadas e não vinculadas.¹³ Segundo ABRUCIO e COUTO, a participação dos Estados-membros no montante nacional de recursos passou a ser de 30% (trinta por cento), uma das configurações mais descentralizadas entre os sistemas federativos, superando, inclusive, “à dos estados-membros dos EUA e da Alemanha – 20% e 22% respectivamente”.¹⁴

De acordo com esse novo arranjo federal, portanto, a organização político-administrativa brasileira passou a abranger a existência de vários níveis de poder público e, por conseguinte, de vários níveis de Administração. Cada um desses níveis, conforme previsão constitucional, seria dotado de estrutura e de atividade administrativas próprias, em uma divisão vertical da Administração nacional.¹⁵ Esse tipo de descentralização prevista pela Constituição da República é denominado pela literatura de “descentralização política”.

A descentralização política abrange, portanto, entes federativos dotados de personalidade jurídica de direito público interno e competências próprias para

¹¹ RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005, p. 9.

¹² Conforme artigos 1º, 18, 23 e 60 da CF/88.

¹³ ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. *A redefinição do papel do Estado no âmbito local*. Disponível em: <www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_05.pdf> Acesso em: 01 ago. 2012, p. 42.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Esclareça-se que tal divisão decorre da forma federativa de governo e não traduz relação de hierarquia entre os níveis, que são independentes entre si. Cf.: MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 5.ed. rev.atual., 2001, p. 48-49.

realizar suas atribuições. Segundo BOISIER, o ente politicamente descentralizado deve possuir não apenas personalidade jurídica própria, mas também recursos e normas específicas de funcionamento.¹⁶ E essa é a situação, no Brasil, dos Estados-membros da federação e dos municípios.

Esclareça-se aqui que a descentralização política se diferencia da “descentralização administrativa”, pela qual um ente estatal empresta atribuições a órgãos periféricos ou locais dotados de personalidade jurídica. Neste último caso, as atribuições de tais órgãos decorrem do poder central, que as concede por outorga (lei) ou por delegação (contrato).¹⁷ É o caso das entidades integrantes da Administração Pública Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e consórcios públicos), dentre outras figuras, a serem pormenorizadas adiante.¹⁸

Em ambos os tipos de descentralização, atividades estatais (administrativas e decisórias) são transferidas a entes dotados de personalidade jurídica própria, com autonomia financeira. No entanto, enquanto na “descentralização política” a competência legislativa encontra fundamento na própria Constituição Federal, na “descentralização administrativa”, as atribuições dos entes descentralizados decorrem do poder central, a ele se subordinando.

Esclarecido esse ponto, recorde-se que o estabelecimento desse amplo processo de descentralização política e administrativa, no período posterior à promulgação da Constituição da República, tinha por objetivo habilitar tais entes subnacionais a assumir importantes tarefas antes desempenhadas pelo governo central, em especial no campo dos direitos sociais.¹⁹ A transferência de competências políticas e financeiras, como afirmado, visava à concretização do amplo conjunto de direitos para pessoas físicas e jurídicas incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro após 1988.²⁰

A nova configuração do arranjo federal garantiu aos governos subnacionais, portanto, “instrumentos para fazer inovações em políticas públicas”. Na prática, tais

¹⁶ BOISIER, Sergio. Op. cit., p. 29.

¹⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. Atlas: São Paulo, 25.ed., 2012, p. 466-467.

¹⁸ Ver item 1.3.

¹⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO; Cláudio Gonçalves. Op. cit., p. 40.

²⁰ ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e Independência Judiciais: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no estado democrático de direito brasileiro*. Curitiba, 2012. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, p. 174.

inovações foram traduzidas em programas como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Bolsa Família, de origem em administrações municipais, bem como experiências de governo eletrônico e centros de atendimento integrado aos cidadãos.²¹

O debate em torno da descentralização não abarcava neste primeiro momento, no entanto, formas compartilhadas de gestão territorial, traduzidas, por exemplo, nas figuras dos consórcios intermunicipais e de regiões administrativas.²² Estas, juntamente com outros arranjos institucionais a serem pormenorizados adiante, configuram “estruturas de governança territorial” que, na definição de DALLABRIDA, são experiências que buscam promover relações horizontais e de cooperação entre o governo e a sociedade.²³

E foi a ausência de envolvimento cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais que, segundo ABRUCIO, caracterizou o problema da descentralização no período: conformou-se um “federalismo compartimentalizado”, em que “cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico”, inexistindo incentivos “para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada”. Criava-se, dessa maneira, “um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista”.²⁴

A guerra fiscal entre os Estados-membros, a falta de definição clara das competências dos entes subnacionais²⁵ e da maneira como deveriam se relacionar com os outros níveis de governo, o mero repasse de funções pelo governo federal (“operação desmonte”), o desequilíbrio das finanças dos governos estaduais, dentre outras, eram problemáticas da época.²⁶ Estas questões, associadas ao “estadualismo predatório” e à falta de coordenação da descentralização, foram

²¹ SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. *A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios*. Disponível em: <www.kas.de/wf/doc/6760-1442-5-30.pdf> Acesso em: 01 fev. 2013, p. 97.

²² Consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área, conforme a Lei nº 11.107/2005. As regiões administrativas, por sua vez, são unidades de divisão territorial e de divisão administrativa presentes em alguns Estados da federação e no Distrito Federal, conforme a Lei nº 4.545/1964.

²³ DALLABRIDA, Valdir Roque. *Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?* Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 171.

²⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005, p. 50.

²⁵ O artigo 23 da Constituição da República estabeleceu 30 (trinta) funções concorrentes entre os diferentes níveis federativos, sem definir, no entanto, hierarquia cooperativa dentro da Federação. Cf.: ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação...*, p. 49.

²⁶ Idem.

enfrentadas alguns anos mais tarde, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com sucessos diferenciados, “maiores na primeira gestão, mais irregulares na segunda”,²⁷ em uma reforma da Administração Pública a ser detalhada adiante.

De qualquer maneira, é possível inferir do exposto que a introdução do tema da “descentralização” no debate político nacional ocasionou expressivas mudanças no âmbito do ordenamento político-administrativo do Estado brasileiro. A iniciar pelo rearranjo do pacto federativo – com a descentralização política e tributária e o repasse de novas funções e serviços à tutela dos municípios – e, posteriormente, pela instrumentalização de novos arranjos de governo. Entretanto, esses não foram os únicos papéis desenvolvidos pelo fenômeno.

Como já referido, a descentralização passou a ser encarada também, nos anos seguintes ao término da ditadura militar, como uma estratégia para o aprofundamento da democracia brasileira (ii).²⁸ Isso porque, uma das associações feitas pela literatura à temática, é a de que a descentralização conduziria a uma maior autonomia do governo local e, por consequência, a uma “maior participação dos indivíduos, em número e intensidade, em programas e atividades governamentais”.²⁹

Segundo BOISIER, utilizando-se de uma expressa recursiva, a descentralização seria tanto uma “oportunidade” para a democracia, quanto a democracia seria uma “oportunidade” para a descentralização.³⁰ Em outras palavras: uma democracia madura não só teria por suposição uma ampla distribuição social do poder político (descentralização), como também, estruturas descentralizadas envolveriam a participação de um número maior de atores no processo decisório (democratização).³¹

Nesse sentido, estruturas governamentais mais descentralizadas facilitariam “a adequação entre as preferências dos cidadãos e as políticas governamentais”,³²

²⁷ Ibidem, p. 50.

²⁸ SALDANHA, Ana Claudia. Op. cit., p. 334.

²⁹ VIEIRA, Paulo Reis. Op. cit., p. 1.410.

³⁰ BOISIER, Sergio. Op. cit., p. 29.

³¹ Neste ponto, reproduz-se o alerta do Autor: nem sempre descentralização implica democratização. A transferência de poder a diferentes regiões pode ser antidemocrática se em tais regiões não existir um “receptor socialmente adequado”. Em situações como essas, o poder transferido apenas reforçaria estruturas oligárquicas e clientelistas. Cf: Ibidem, p. 30. (tradução nossa).

³² RODDEN, Jonathan. Op. cit., p. 10.

contribuindo para a preservação de identidades locais e fomentando “o surgimento de parcerias, ações integradas e articulação de atores”.³³ Ademais, a descentralização permitiria a constituição de “governos menores, mais eficientes e menos corruptos”,³⁴ fortalecendo a *accountability*, aqui entendida como a responsabilidade dos governantes de prestar contas de suas ações³⁵ e ainda a “responsividade” (*responsiveness*), a correspondência das ações governamentais com os anseios dos cidadãos.³⁶ Sobre o tema, confira a lição de SALDANHA:

O fascínio causado pela descentralização baseia-se não só na crise do modelo centralizador e no surgimento de novas realidades, mas também na força política desse conceito. O discurso descentralizador tem como principal qualidade **a democratização do poder público e o melhor desempenho governamental.**

O crescimento do municipalismo no Brasil nos anos de 1980 é um exemplo da alta receptividade social da descentralização. A ideia é a de que, **quanto maior for a aproximação do governo local com sua população, mais democrática e eficaz será a administração local, suprimindo as necessidades específicas de cada município.** Assim, o **aumento da eficiência e eficácia** é também citado como outra vantagem da descentralização.

Por outro lado, os governantes locais teriam a possibilidade de **maior autonomia decisória**, encontrando **soluções mais criativas** de acordo com as peculiaridades de cada município.³⁷ (grifo nosso)

Entendia-se, por consequência, que a consolidação e o desenvolvimento da democracia brasileira dependiam da implantação de uma descentralização política e administrativa. Daí a importância do tema da “cooperação intergovernamental”, compreendida como as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações.³⁸

Em vista do exposto, conclui-se que o vocábulo “descentralização” pode encerrar os mais diferentes significados. Compreendido como reforma do Estado, envolve uma “mudança estrutural na articulação do Estado com a sociedade civil na

³³ FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. *RAC*, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010, p. 217.

³⁴ RODDEN, Jonathan. Op. cit., p. 10.

³⁵ Segundo Ilton Norberto Robl Filho, a concretização da democracia pode se operacionalizar por meio da *accountability* e da reforma da administração pública, uma vez que sem a participação da sociedade civil a *accountability* e a democracia “não se concretizam adequadamente”. Op. cit., p. 161-162.

³⁶ AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79-9, jan./mar. 2002, p. 80.

³⁷ SALDANHA, Ana Claudia. Op. cit., p. 356.

³⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. *A Coordenação Federativa no Brasil...*, p. 41.

distribuição espacial do poder”,³⁹ que corresponde aos fenômenos acima classificados como “descentralização política” e “descentralização administrativa”. Igualmente, é usual a descentralização ser confundida por “reforma da Administração Pública”, isto é: uma alteração do aparato tecno-burocrático do governo correspondente a uma distribuição interna de competências, inclusive territorial, mas que não envolve a disposição de autonomias jurídica e financeira.⁴⁰ Este ponto, inclusive, terá melhor detalhamento no item 1.3.

Para WORK, no entanto, devemos compreender a descentralização como mais do que uma reforma do setor público, da administração ou do funcionalismo, uma vez que “ela envolve o papel e as relações de todos os atores sociais, sejam governamentais, do setor privado ou da sociedade civil”.⁴¹ Em outras palavras: corresponde a uma alteração estrutural da sociedade.

2.2 O CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO DE IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS DESENHOS INSTITUCIONAIS REGIONAIS

Tal como referido, a estrutura de poder veiculada pela Constituição da República fundava-se na pluralidade, na diversidade, no equilíbrio, na localidade, na negociação permanente entre os centros de poder e na diminuição das desigualdades regionais.⁴² Por tais razões, foi atribuído um papel central à descentralização político-administrativa, encarada como instrumental necessário à administração das novas e complexas atuações concedidas ao Estado.⁴³

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal, no entanto, a crise fiscal, a acirrada competição por recursos entre os entes da federação e a indefinição das competências materiais comuns constitucionalmente previstas, dentre outros fatores, dificultaram a configuração de um relacionamento cooperativo intergovernamental. Segundo ABREU, prevalecia o municipalismo “em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial”.⁴⁴

³⁹ BOISIER, Sergio. Op. cit., p. 29.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ WORK, R.. Op. cit., p. 22.

⁴² SALDANHA, Ana Claudia. Op. cit., p. 334.

⁴³ ABRUCIO, Fernando Luiz. *A Coordenação Federativa no Brasil...*, p. 46.

⁴⁴ Ibidem, p. 49.

A drástica redução da inflação proporcionada pelo Plano Real e a consequente estabilização de transferências governamentais, tornaram, todavia, a relação da União com os governos subnacionais mais racional e programada. A estabilidade proporcionada no repasse de recursos permitiu então a assunção programada de atribuições por parte dos governos locais. A situação de incerteza, “de decisões e transferências de verbas em ritmos inconstantes e de ausência de mecanismos que garantissem a cooperação e a confiança mútua” foi gradativamente superada, possibilitando a condução de um processo descentralizador.⁴⁵

Nesse sentido, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), várias medidas gerais foram adotadas para alterar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização. Tal processo foi associado pelo governo a duas questões principais: ao ajuste fiscal e à modernização administrativa.⁴⁶

A fim de permitir a redução de “todos os focos de criação de déficit público nos governos subnacionais”, o governo atuou em prol da modernização da estrutura fazendária dos Estados. Mudanças constitucionais e de regras básicas de finanças públicas foram instituídas, cabendo aqui destacar a aprovação da Lei Kandir (LC nº 87/1996) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). No nível institucional, por sua vez, foi articulada uma grande reforma do aparelho do Estado.⁴⁷

O projeto de construção de um novo modelo de Estado tomou corpo nesse período em especial pela iniciativa do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que comandava o Ministério da Administração e de Reforma do Estado (Mare). A compreensão do governo à época era de que a concretização da estabilização e do crescimento sustentado da economia, bem como a correção das desigualdades

⁴⁵ Ibidem, p. 51.

⁴⁶ Ibidem, p. 54.

⁴⁷ A doutrina considera três grandes momentos de reforma da estrutura administrativa do país. O primeiro corresponderia ao modelo daspiano idealizado por Getúlio Vargas (1930-1945), calcado no tipo-ideal burocrático weberiano. O segundo teria sido institucionalizado pelo Decreto-lei nº 200/67, durante a ditadura militar. Finalmente, o terceiro, corresponderia ao plano de modernização da gestão pública idealizado por Bresser Pereira, durante o governo de FHC. Cf: MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos Enap*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

sociais e regionais seriam viáveis apenas se implementada uma reforma do próprio Estado.⁴⁸

Inspirados pela *New Public Management*, teoria construída nos países centrais de língua inglesa que objetivava introduzir na Administração Pública os modelos de gestão empresarial privada, o governo iniciou a terceira grande reforma administrativa implantada no país, pautada na predefinição de objetivos e na racionalização dos meios mais eficientes a sua consecução e “com recurso às formas contratuais em substituição dos mecanismos da hierarquia e do comando administrativo”.⁴⁹

O projeto reformista partia, portanto, de um diagnóstico de crise da Administração Pública brasileira, crise esta decorrente não só dos problemas fiscais a que se sujeitava o país, mas também do desaparecimento administrativo e financeiro promovido durante a era Collor e que resultou, segundo Claudia COSTIN, “na intensificação de controles formais e de estruturação de carreiras sem possibilidade de premiar o desempenho diferenciado”.⁵⁰

O projeto reformista – que tinha por mote um movimento rotulado de “gerencialismo”, defensor do surgimento de um paradigma pós-burocrático,⁵¹ pautado nos ideais de subsidiariedade e de eficiência – foi institucionalizado em um “Plano Diretor de Reforma do Estado”, valendo-se transcrever aqui as razões delineadas na apresentação de tal plano, que justificaram a sua implementação:

⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn. (orgs.). *Novos caminhos da gestão pública – olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymar, 2009, p. 7.

⁴⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. As agências executivas brasileiras e os “contratos de gestão”. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 15.

⁵⁰ COSTIN, Claudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 68.

⁵¹ O eixo fundamental da sociologia política do alemão Max Weber (1864-1920) consiste na definição de tipos-ideais de dominação (mais especificamente, dominação tradicional, carismática e legal/racional), que auxiliam a compreensão do histórico de racionalização do poder político. Segundo o autor, a dominação legal é “baseada na crença, na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal)”, e o seu tipo mais puro corresponderia àquele exercido por um quadro administrativo burocrático.

A burocracia consistiria, portanto, em um modelo específico de organização administrativa, fundada na racionalidade e na impessoalidade, tendo como princípios fundamentais a formalidade, a hierarquia, a competência técnica e a meritocracia, caracteres esses que garantiriam a previsibilidade necessária à maior eficiência da organização. Cf.: WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* – vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2009 (reimp.), 4.ed., p. 144.

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se **lento e ineficiente** para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento.⁵² (grifo nosso)

Como é possível inferir das razões acima expostas, o projeto reformista denominado de “nova gestão pública” foi consolidado em um Plano Diretor de Reforma do Estado, que se assentava em dois princípios básicos: o primeiro era a concessão de maior autonomia e responsabilidade aos administradores e gestores públicos; o segundo consistia na execução pelo Estado apenas das tarefas que lhe seriam exclusivas.⁵³ O mote do gerencialismo era a orientação da gestão pública brasileira por parâmetros teóricos de qualidade, produtividade e controle de resultados e metas, em uma perspectiva que procurava instalar um novo paradigma de Estado em face da economia, “com profundas alterações na organização e nas funções da Administração Pública”.⁵⁴ Em outras palavras, a reforma do aparelho do

⁵² BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Diretor de Reforma do Estado*. 1995. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=524&cat=238&sec=25>> Acesso em: 01 ago. 2012.

⁵³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004, p. 13.

⁵⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. Op. cit., p. 236.

Estado pretendia o aperfeiçoamento da “governança”, isto é, da capacidade estatal de implementar eficientemente políticas públicas.⁵⁵

A descentralização político-administrativa era encarada nesse contexto como necessária à boa gestão estatal. O caráter democrático do processo descentralizador foi fortalecido pela associação realizada pelo governo entre transferência de recursos e participação da sociedade na gestão local: transferências só seriam recebidas se existissem os conselhos de políticas públicas da área em questão. Ademais, em especial nas áreas da saúde e da educação, o governo FHC “criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição”, sem retirar a autonomia dos entes subnacionais em termos de gestão pública.⁵⁶

Um dos avanços reformistas mais significativos a serem atribuídos à “nova gestão pública”, entretanto, consiste nas inovações de gestão concentradas nos espaços de governança estaduais.⁵⁷ Segundo ABRÚCIO e GAETANI, é nos Estados que as práticas e inovações administrativas do gerencialismo foram aplicadas e começaram a mostrar resultados. O impulso para tais reformas seria decorrência não só do fortalecimento de espaços federativos, como o CONSAD - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração, como também da criação do PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do

⁵⁵ Para Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, a *governabilidade* consistiria na “capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade”, enquanto a *governança* corresponderia à “capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV, p. 33.

Segundo ainda Valdir Roque DALLABRIDA, o termo governança se refere às “iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos, a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. Em outras palavras: o conceito realça a participação de atores não estatais no processo de desenvolvimento. Cf.: *Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial*. Disponível em: < <http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/desenvolvimentoregional/Grupo%203/04.pdf> > Acesso em: 01 maio. 2013, p. 3.

⁵⁶ ABRÚCIO, Fernando Luiz. *A Coordenação Federativa no Brasil...*, p. 53.

⁵⁷ ABRÚCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para a reforma da Administração Pública brasileira. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (orgs.). *Administração Pública – Coletânea*. São Paulo: Editora Unesp, p.537-548, 2010, p. 540.

Planejamento dos Estados e do Distrito Federal, responsável pelo financiamento da modernização das administrações públicas estaduais.⁵⁸

Desde então, diversos Estados-membros da federação tem buscado caminhar nesta linha e implantar instâncias de planejamento e de gestão descentralizadas. Segundo CARNEIRO, são vários os desenhos a serem apontados, dentre eles, os dos “Escritórios Regionais de Governo, Escritórios Regionais de Planejamento, Regiões de Governo, Regiões Administrativas, Diretorias de Ensino, Diretorias de Bacia Hidrográfica, Diretorias de Departamentos de Estradas de Rodagem, etc.”, bem como “o complexo tema dos arranjos para governança de Regiões Metropolitanas”.⁵⁹

Neste estudo, em conformidade com a classificação de DALLABRIDA,⁶⁰ denominamos iniciativas como as acima mencionadas de “estruturas de governança territorial”, ou ainda, arranjo institucionais regionais.⁶¹ Em síntese, correspondem a estruturas de gestão, de planejamento e de desenvolvimento regional que buscam relações horizontais de cooperação entre governo e sociedade.⁶² A origem governamental não é uma exigência conceitual, podendo ainda tais entidades configurar iniciativas de descentralização administrativa ou ainda, de desconcentração administrativa, que serão detalhadas no próximo item.

De todo modo, o discurso governamental de introdução dessas novas estruturas sociais nos governos locais era no sentido de possibilitar uma atuação mais eficiente do corpo burocrático e, sucessivamente, uma maior participação

⁵⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, F. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: agenda, aprendizados e coalizões*. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2012, p. 5.

⁵⁹ CARNEIRO, José Mário Brasiliense; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, XI, n. 1, p. 57-76, mar. 2010, p. 75.

⁶⁰ DALLABRIDA, Valdir Roque. *Desenvolvimento Regional...*, p. 171.

⁶¹ O Autor utiliza o termo “governança territorial” ao referir-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente de gerir os assuntos públicos, a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. A doutrina majoritária, por sua vez, utiliza o termo “governança” para indicar o conjunto de atores sociais e de arranjos institucionais presentes em um território, assim como as regras que coordenam tanto as relações internas a este como as estabelecidas com outros territórios. Cf.: LINS, Hoyêdo Nunes. Regulação local: problemática e ensaio de observação. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 153-178, maio. 2007, p. 158.

⁶² SIEBERT, Claudia. Arranjos institucionais e trajetória do planejamento territorial em Santa Catarina. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 119, p. 137-167, jul./dez. 2010, p. 140.

social, o que, ao final, contribuiria com a construção da legitimidade dessas instituições.⁶³

2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: DISTINÇÕES ESSENCIAIS

Antes da análise pormenorizada dos novos arranjos institucionais acima mencionados, cabe procedermos à diferenciação dos conceitos de descentralização e de desconcentração, a fim de melhor caracterizarmos o objeto do presente trabalho.

A despeito da diversidade de significados que a literatura atribui ao tema centralização-descentralização, todas as suas aplicações “respondem à questão comum acerca se a competência para cumprir as obrigações estatais deve agrupar-se somente nos órgãos da pessoa jurídica pública do Estado (administração central ou direta) ou ainda, ao contrário, se ela deve ser adjudicada a outras entidades estatais com personalidade jurídica”.⁶⁴

Em outras palavras, a descentralização é tema relacionado à distribuição do poder de decisão e do poder de ação entre o governo central e as unidades de governo local de determinada nação – matéria comum a todo e qualquer tipo de federação.

Como mencionado anteriormente, há duas categorias de descentralização: política e administrativa. As “descentralizações políticas” abrangem os entes federativos com personalidade jurídica de direito público interno e competência própria para realizar atribuições que decorrem diretamente da Constituição Federal. É a situação dos Estados-membros da federação e dos Municípios, nos termos do artigo 1º da Constituição da República. As “descentralizações administrativas”, por sua vez, são aquelas em que um ente central empresta atribuições a órgãos periféricos ou locais dotados de personalidade jurídica própria, mediante lei (outorga)

⁶³ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 66.

⁶⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo* (Tomo I). Buenos Aires: Abedelo-Perrot, 2009. p. 89. (tradução nossa).

ou contrato (delegação).⁶⁵ Podem ser classificadas de acordo com três grandes grupos: territorial, por colaboração ou por serviços.

A descentralização “territorial ou geográfica” é verificada “quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica”. É traduzida nas figuras de Províncias, Comunas, Departamentos e Regiões, próprias de países que adotam a forma de Estado unitária. No Brasil, são descentralizações geográficas os territórios federais,⁶⁶ que possuem autoadministração, mas se sujeitam ao controle e ingerência do poder central.⁶⁷

A “descentralização por colaboração”, por sua vez, compreende a transferência da execução de determinado serviço por meio de contrato (no caso da concessão de serviço público) ou ato administrativo unilateral (nos casos da permissão e da autorização do serviço público), à pessoa jurídica de direito privado previamente existente. Neste tipo de descentralização, o Poder Público conserva a titularidade do serviço e apenas a sua execução é transferida.⁶⁸ É o caso, por exemplo, de concessão de emissoras de rádio e de televisão ou ainda, de transporte público.⁶⁹

Finalmente, o terceiro tipo de descentralização administrativa é a “descentralização por serviços”, também denominada “funcional ou técnica”, que é aquela que se verifica “quando o poder público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público”.⁷⁰ É o caso das autarquias, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das fundações públicas e dos

⁶⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Op. cit., 466.

⁶⁶ A Constituição da República de 1988 aboliu todos os territórios então existentes, no entanto, há autorização para criação de novos, nos termos dos artigos 18, § 2º e § 3º e 33, § 1º, § 2º e § 3º.

⁶⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Op. cit., p. 468.

⁶⁸ Ibidem, p. 470.

⁶⁹ BOISIER, Sergio. Op. cit., p. 29.

⁷⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Op. cit., p. 468.

consórcios públicos, que compõem a Administração Pública Indireta.⁷¹ Uma vez criadas por lei, perde o ente criador a disponibilidade sobre o serviço.⁷²

De acordo com Burdeau, Waline e Dembour, MEDAUAR compreende que na descentralização administrativa funcional tais entes realizam, em nome próprio, “atividades que, em princípio, têm as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades administrativas estatais”, o que implica “a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa”.⁷³ Nessa concepção, são necessárias para efetivar a descentralização:

Para descentralizar é preciso o seguinte: a) atribuir **personalidade jurídica** a um ente diverso da entidade matriz (no Brasil, União, Estados, Distrito Federal, Municípios); b) conferir ao ente descentralizado **poderes de decisão** em matérias específicas; desses dois aspectos já decorre o reconhecimento de órgãos e patrimônio próprios do ente descentralizado; c) estabelecer normas a respeito do controle que o poder central exercerá sobre o ente descentralizado; esse controle é denominado de tutela administrativa ou **controle administrativo**, no ordenamento pátrio, em nível federal, recebe o nome de *supervisão* (Dec.-lei 200/97, arts. 19-29).⁷⁴ (grifo nosso)

Estas características essenciais auxiliam na diferenciação do fenômeno da “descentralização” de outro que se convencionou denominar “desconcentração” administrativa. Usualmente, governos e mesmo parte da literatura especializada, tratam indistintamente os termos: ou ignorando a existência da “desconcentração” ou interpretando as figuras como sinônimas.⁷⁵ Apesar de constituírem ambas “fórmulas organizacionais”, isto é, indicativos do “modo pelo qual são divididas as tarefas da Administração e o tipo de vínculo existente entre os diversos setores que realizam essas tarefas”,⁷⁶ os termos não são intercambiáveis.

A “desconcentração” corresponde a uma distribuição interna de competências, isto é, a uma repartição de funções entre vários órgãos

⁷¹ As autarquias possuem personalidade jurídica de direito público, enquanto as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas são pessoas jurídicas de direito privado. Finalmente, os consórcios públicos podem ter tanto personalidade de direito público (denominados então de associação pública, cf. artigo 41, IV, CC) ou personalidade de direito privado. Cf. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Op. cit., p. 476.

⁷² Ibidem, p. 470.

⁷³ MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 62.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ BOISIER, Sergio. Op. cit., p. 28.

⁷⁶ MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 53.

(despersonalizados) de uma mesma Administração, sem quebra da hierarquia.⁷⁷ Contrariamente à “descentralização”, portanto, a “desconcentração” envolve a divisão de competências decisórias não entre duas ou mais pessoas, mas dentro de uma única pessoa jurídica. Neste caso, a “unidade monolítica” do Estado não é prejudicada e todos os órgãos e agentes permanecem conectados, criando-se uma relação de coordenação e de subordinação entre uns e outros.⁷⁸

A desconcentração pode se dar tanto em razão da matéria (assunto), como ocorre nos Ministérios da Justiça, da Saúde e da Educação, como em razão de grau (hierarquia), ou seja, “do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade (por exemplo, diretor de Departamento, diretor de Divisão, chefe de Seção, encarregado de Setor)”. Também há desconcentração com base em um critério territorial (geográfico), traduzido no caso de administrações regionais de Prefeitura e de delegacias regionais de Saúde.⁷⁹ Em todos os casos, o objetivo é “descongestionar, *desconcentrar*, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho”.⁸⁰

A diferenciação entre os institutos é importante, não só para desfazer a comum confusão de termos, mas para que se compreendam as razões de existência de cada um dos fenômenos e, por consequência, os limites de cada iniciativa. Em geral, como veremos adiante, o uso dos vocábulos é atécnico e operacionalizado somente para transmitir uma ideia geral de transferências de atribuições de um centro para a periferia, sem que haja a caracterização dos elementos típicos citados. Daí que iniciativas autointituladas “descentralizadoras” são, quase que em sua totalidade, “desconcentradoras” de poder, mantendo-se um vínculo hierárquico e um controle e ingerência do poder central.

Este é o caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) do Estado de Santa Catarina, analisadas no presente estudo. Com o mesmo nível hierárquico das Secretarias de Estado concentradas na Capital catarinense, as SDRs se subordinam ao Poder Executivo estadual, tendo por razão de existência a

⁷⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 752.

⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 150.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Op. cit.*, p. 467. (grifo no original)

execução de programas e ações governamentais.⁸¹ A denominação “Governo Descentralizado” para a iniciativa catarinense é, portanto, imprecisa, constituindo esse novo arranjo institucional exemplo de “desconcentração” administrativa de poder.

Em resumo, não só verticalmente pode a Administração brasileira ser segmentada (entre entes federativos), mas também horizontalmente: em cada uma dessas estruturas administrativas próprias dos entes da Federação reparte-se a Administração Pública no que se convencionou denominar Administração Direta (centralizada) e Administração Indireta (descentralizada).⁸²

Há, igualmente, outras formas de organização da atividade administrativa. Desde a promulgação da Constituição de 1988 é possível observar um movimento de fortalecimento de associações regionais, na forma de consórcios públicos e outros institutos, desenhados com vistas a promover a integração e a cooperação entre diferentes entes.

Estas instâncias de planejamento e gestão desconcentradas, denominadas “estruturas de governança territorial” são comuns a todos os entes federativos. Para que a análise dos arranjos institucionais catarinenses a ser realizada no item 2.2 seja contextualizada, far-se-á breve análise de estruturas sociais regionais similares em outros Estados da federação.

⁸¹ Cf. artigo 9º, *caput* e § 3º da Lei Complementar nº 243/2003.

⁸² Esta terminologia ingressou no ordenamento brasileiro mediante o Decreto-lei nº 200/1967, conhecido por veicular a segunda grande reforma administrativa a que se sujeitou a estrutura brasileira.

3 A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO ÂMBITO LOCAL

3.1 INICIATIVAS NO ÂMBITO DOS ESTADOS FEDERADOS

Durante a década de 1990, o caráter democrático do processo descentralizador foi fortalecido pela associação realizada pelo governo entre transferência de recursos e participação da sociedade na gestão local. O entendimento era o de que a descentralização serviria como uma estratégia para o aprofundamento da democracia brasileira. A “maior participação dos indivíduos, em número e intensidade, em programas e atividades governamentais”, fortaleceria o governo local e contribuiria no aperfeiçoamento da gestão estatal.⁸³

Ademais, como já referido, a descentralização fortaleceria a *accountability*, isto é, a responsabilidade dos governantes de prestar contas de suas ações⁸⁴ e ainda a “responsividade” (*responsiveness*), a correspondência das ações governamentais com os anseios dos cidadãos.⁸⁵

No âmbito dos Estados federados, existiram algumas tentativas de planejamento e de gestão desconcentradas, bem como de aproximação do cidadão da gestão da coisa pública. Em Minas Gerais, por exemplo, o envolvimento popular na formulação de políticas públicas foi estimulado pela criação, no ano de 1993, de audiências públicas regionais, responsáveis por inserir nos orçamentos anuais as demandas de cada região.⁸⁶

A dificuldade em realizá-las (por envolverem sucessivas etapas de escolhas de representantes e de aprovação de propostas) e as relações conflituosas entre o executivo e o legislativo estaduais, no entanto, acabaram por “minar a credibilidade da sociedade em relação ao procedimento”.⁸⁷ Sucessivamente, com a criação no

⁸³ VIEIRA, Paulo Reis. Op. cit., p. 1.410.

⁸⁴ ROBL FILHO, Ilton Norberto. Op. cit., p. 161-162.

⁸⁵ Para maiores informações, conferir: ESPINOZA, Roberto Moreno. *Accountability*. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de. (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2012, p. 16 e ss.

⁸⁶ Essa foi a única experiência no país em que foi o Poder Legislativo a encabeçar a inovação (ao invés do Poder Executivo). Cf.: BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Capital social e reformas políticas em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado*. Campinas, 2004. 313 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, p. 160.

⁸⁷ Ibidem, p. 161.

ano de 1995 de 25 (vinte e cinco) regiões administrativas, há uma sobreposição de papéis e as audiências públicas perdem de vez seu espaço.

A experiência mineira durou em seu total 2 (dois) anos, momento no qual sua continuidade foi interrompida com a eleição de um novo governo estadual. Para BIRKNER, ainda que o partido que implantou a experiência tenha reconquistado o poder atualmente, não parece haver “entusiasmo suficiente” para retomá-la.⁸⁸

No Espírito Santo, por sua vez, foram criados no ano de 1995 os Conselhos e Câmaras Setoriais Regionais, com vistas a possibilitar a participação das comunidades regionais na discussão e elaboração do orçamento estadual. Aproximadamente 1 (um) ano após a implantação da proposta – em especial por conta de dificuldades financeiras –, a iniciativa foi interrompida, no entanto, sem qualquer retorno aos seus postulados nos anos seguintes.⁸⁹

No Ceará, no período de 1995 a 1998, a preocupação com o desenvolvimento regional sustentável e com a mobilização social foi espelhada na criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, compostos pelo governo e pela sociedade civil. Na sequência, há a subdivisão do Estado cearense em 20 (vinte) sub-regiões administrativas, cada qual com um Conselho Regional respectivo, “composto pelos prefeitos, pelos deputados mais votados, por dirigentes de órgãos estaduais e federais e representantes da sociedade civil indicados pelos conselhos municipais”.⁹⁰

A missão de tais Conselhos residia na identificação de potencialidades para o desenvolvimento sustentável de cada território, possuindo caráter consultivo e propositivo perante o governo central. Ao final da gestão e diante de novo período eleitoral, entretanto, a iniciativa sofreu duras críticas por parte da imprensa e de representantes da classe política, o que ocasionou a desarticulação gradativa da proposta.⁹¹

Finalmente, no Rio Grande Sul, a descentralização da administração pública em seu sentido atécnico e a ampliação da participação popular na esfera pública foram garantidas pela instituição dos COREDES - Conselhos Regionais de

⁸⁸ Ibidem, p. 163.

⁸⁹ Ibidem, p. 164.

⁹⁰ BANDEIRA, Pedro Silveira. A “região sul” e as estratégias estaduais de desenvolvimento. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 82, maio/ago. 1994, p. 51.

⁹¹ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Op. cit., p. 159.

Desenvolvimento, previstos na Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.⁹² Criados como espaços políticos intermediários entre os níveis estadual e local, tais Conselhos detinham a “finalidade de promover o envolvimento da sociedade microrregional na discussão dos problemas regionais e na formulação de alternativas de desenvolvimento sustentável”.⁹³

A estruturação dos COREDES guarda semelhança com a iniciativa dos FDRIs - Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, implantados em Santa Catarina e que serão analisados no item subsequente. No caso gaúcho, o modelo de organização dos Conselhos foi estabelecido em seminários que reuniram representantes da esfera política e da sociedade civil organizada. Ali ficou estabelecido que a composição dos COREDES deveria abarcar a participação da classe política, de representantes de universidades, de organizações não governamentais, movimentos comunitários, cooperativas, sindicatos patronais e de trabalhadores e dos conselhos de desenvolvimento municipais.⁹⁴

De todas as iniciativas vistas até o momento, apenas os COREDES sobreviveram ao passar do tempo e às alterações executivas, sendo certo que para BANDEIRA, eles vêm cumprindo o seu papel de organização da sociedade civil que, por sua vez, “tem conseguido interferir na formulação das estratégias de promoção do desenvolvimento regional” e na construção de identidades microrregionais.⁹⁵

Em Santa Catarina, como será adiante observado, também existiram iniciativas como estas analisadas, com variáveis graus de sucesso. Atualmente, há uma configuração em vigor há mais de 10 (dez) anos que incorpora muito dos postulados e estruturas delineadas pelas tradições associativistas do Estado. Esse arranjo político-institucional diverso, supostamente criado em prol da descentralização, da regionalização e da democratização, será pormenorizado no último capítulo.

⁹² DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTENBENDER, Pedro Luis; ROVER, Oscar José; BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil*. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/ARTIGO_GEST%C3%83O_TERRITORIAL-Col%C3%B3quio_Bahia-.pdf> Acesso em: 01 fev. 2013, p. 8.

⁹³ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Op. cit., p. 155.

⁹⁴ Ibidem, p. 156.

⁹⁵ Ressalte-se que o trabalho é de 1992 e não se tem notícia do desempenho e do papel que os Coredes vêm cumprindo durante as sucessivas mudanças de governo, sabendo-se, no entanto, que eles existem até os dias atuais (<http://www.scp.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=631>). Cf.: BANDEIRA, Pedro Silveira. Op. cit., p. 27.

3.2 ARRANJOS REGIONAIS NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Da análise até então empreendida é possível observar que as experiências descentralizadoras (em sentido amplo) efetuadas no Estado de Santa Catarina não constituem caso isolado ou peculiar ao desenvolvimento deste ente. Em verdade, questões de descentralização, regionalização e participação democrática fizeram e fazem parte da problemática de desenvolvimento de vários governos, nos quais se busca respostas à “vinculação entre os conceitos de desenvolvimento e democracia, através da descentralização, da cooperação dos atores e da sinergia entre governos e sociedade civil”.⁹⁶

Neste item serão analisadas as principais estruturas de governança territorial presentes no Estado de Santa Catarina até o ano de 2003 – momento no qual se entende neste trabalho deu-se a emergência de um arranjo institucional local distinto dos anteriores.

Da análise da estrutura e desenvolvimento das Associações de Municípios, dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado - FDRIs, do Fórum Catarinense - Forumcat e das Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs, espera-se compreender os fatores histórico-culturais e políticos-institucionais que conduziram à criação de um “ambiente” propício à “descentralização”, no ano de 2003, por intermédio das Secretarias de Desenvolvimento Regional - SDRs.

Faz-se apenas um alerta de que a análise cronológica das políticas governamentais referidas não traduz necessária relação de vinculação e evolução entre as iniciativas. Muito menos representa um quadro evolutivo da democratização no Estado. Como será visto adiante, enquanto algumas propostas já foram extintas, outras permanecem em vigor até os dias atuais, existindo ainda diferentes níveis de preocupação com a descentralização de práticas e de participação popular de uma iniciativa para outra.

A questão que nos resta do exame, portanto, é a de compreender as origens históricas do processo desconcentrador de poder catarinense atual e as condições sociais e institucionais que permitiram a continuidade de um novo arranjo institucional neste Estado, contrariamente ao ocorrido em outros entes da federação,

⁹⁶ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Op. cit., p. 154.

nos quais iniciativas semelhantes foram adotadas, mas abandonadas com o passar dos anos e com as mudanças de governo.

3.2.1 As Associações de Municípios

As Associações de Municípios catarinenses foram estabelecidas na década de 1960, em doze regiões do Estado.⁹⁷ Com vistas à produção de diagnósticos que viriam a auxiliar o plano de desenvolvimento catarinense,⁹⁸ traduziam uma iniciativa institucional de estímulo à participação de atores políticos locais na definição dos rumos da intervenção estatal.⁹⁹

Segundo KRELL, uma associação intermunicipal possui normalmente finalidades setoriais, “como o tratamento do lixo, do esgoto e a construção de estradas” e objetivos de natureza geral, “como a ‘solução de problemas comuns’ ou a ‘promoção do desenvolvimento’ da microrregião”.¹⁰⁰ Especificamente no Estado catarinense, a cada Associação atribuía-se a tarefa de promover ações voltadas ao desenvolvimento integrado dos municípios de sua área e, em menor grau, a prestação de assistência técnica aos entes filiados.¹⁰¹ De acordo com o entendimento de BIRKNER,

O compromisso estatutário dessas instituições intermunicipais de cooperação é introduzir e coordenar os planos de desenvolvimento integrado entre os municípios, institucionalizando o caráter regional do planejamento, da prestação de serviços e da assistência técnica, além de coordenar a articulação microrregional para ações conjuntas com os governos estadual e federal.¹⁰²

A estrutura de funcionamento das Associações Municipais compreendia uma divisão administrativa e uma divisão técnica. A primeira era composta por Diretoria, Conselho Fiscal, Secretaria e Assembleia Geral – composta por prefeitos, vice-

⁹⁷ A primeira foi a Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí - AMAVI, criada em 1964, seguida da Associação de Municípios do Meio Oeste de Santa Catarina - AMMEOSC. Ibidem, p. 166.

⁹⁸ SCHMITZ, Sérgio. *Planejamento estadual: a experiência catarinense com o plano de metas do governo* – PLAMEG. Florianópolis, UFSC, FESC/UDESC, 1985, p. 22.

⁹⁹ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Op. cit., p. 168.

¹⁰⁰ KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública Comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003, p. 70-71.

¹⁰¹ KRAUS, Pedro Guilherme. *Associativismo intermunicipal e planejamento microrregional em Santa Catarina*. Florianópolis, 1991. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 167.

¹⁰² BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Op. cit., p. 168.

prefeitos e presidentes dos legislativos municipais da respectiva região. A segunda era constituída por profissionais contratados das mais diversas áreas, como advogados, engenheiros, contabilistas, arquitetos, agrônomos, dentre outros.

À Presidência da entidade, renovada a cada 2 (dois) anos após eleição de um dos Prefeitos da região em Assembleia, cumpria “o papel político de articulação interna e de representação regional diante de outras entidades e instâncias governamentais”. À Secretaria Executiva, por sua vez, tocava a função de assessoria técnica, em especial para municípios menores, carentes de recursos e de estrutura. Financeiramente, as Associações eram mantidas através da contribuição de cada Prefeitura associada, na quantia equivalente a 1,5% (um vírgula cinco por cento) do Fundo de Participação dos Municípios.¹⁰³

Na prática, a prestação de assistência técnica aos filiados¹⁰⁴ e o papel reivindicatório junto ao governo estadual¹⁰⁵ constituíram as funções operacionais mais corriqueiras das Associações. Estas passaram a atuar “como entidades de pressão conjunta de prefeitos que reivindicavam verbas”.¹⁰⁶ Essa função foi reforçada no início da década de 1980, com a fundação da FECAM – Federação Catarinense de Municípios, na cidade de Chapecó, então com o nome de Federação Catarinense de Associações Municipais.¹⁰⁷

A FECAM tinha por objetivo principal a “articulação política e fortalecimento institucional dos municípios frente aos poderes federais e estaduais”. Atualmente, a Federação possui representação institucional em 15 (quinze) conselhos, comitês, órgãos e colegiados do governo estadual e instituições públicas.¹⁰⁸

Nada obstante o corriqueiro atendimento às demandas dos Executivos municipais, em detrimento de necessidades mais amplas de caráter microrregional, para MARCON e MARQUES, as Associações de Municípios vem desempenhando desde a sua fundação “um papel de primeira grandeza na gestão do

¹⁰³ Ibidem, p. 169.

¹⁰⁴ KRAUSS, Pedro Guilherme. Op. cit., p. 169.

¹⁰⁵ MARCON, Maria Teresinha de Resenes; MARQUES, Valesca Menezes. Associações de municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. In: SIEBERT, Claudia (org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas*. Blumenau: Furb, p. 189-211, 2001, p. 191.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 193.

¹⁰⁷ De acordo com o seu Estatuto Social, a FECAM é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Disponível em: < http://www.fecam.org.br/conteudo/index.php?cod_menu=108 > Acesso em 01 jun.2013.

¹⁰⁸ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Op. cit., p. 169.

desenvolvimento regional”, constituindo-se como “organizações precursoras do planejamento nas microrregiões catarinenses e das ações integradas dos diversos atores nesses espaços territoriais”.¹⁰⁹ De acordo com BIRKNER, referidas Associações tem promovido “certos graus de descentralização do planejamento regional”, permitindo o ingresso de demandas microrregionais nos planos de governo estaduais.¹¹⁰

O conceito de planejamento regional, portanto, teria prosperado no Estado de Santa Catarina por conta do trabalho histórico dessas Associações,¹¹¹ e de certo modo, ações posteriores diversas, dedicadas à busca de soluções integradas de planejamento e de desenvolvimento e preocupadas com o relacionamento entre unidades administrativas locais e a esfera governamental estadual, guardam parcela de sua racionalidade a tal iniciativa.

3.2.2 Os Fóruns e as Agências de Desenvolvimento Regional

A Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina, a segunda mais antiga do Estado, foi a responsável pela criação do primeiro Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina - FDRI, no ano de 1996, na cidade de Chapecó.¹¹²

A iniciativa teve origem em viagem realizada por comissão de prefeitos da região à Itália, com vistas a conhecer as experiências de desenvolvimento regional no norte daquele país. Na ocasião foi encomendado um diagnóstico do Instituto de Pesquisa Nomisma, com sede em Bologna, a respeito das potencialidades no desenvolvimento regional do oeste catarinense. Após visita ao país, os pesquisadores do Instituto italiano concluíram pela existência de dois entraves ao pleno desenvolvimento da região: (i) a cultura individualista, evidente nas atuações isoladas de empresários e do poder público, e (ii) a distância entre o poder e a população. Pontuando que não faltavam ações ou programas no Estado, mas sim a

¹⁰⁹ MARCON, Maria Teresinha de Resenes; MARQUES, Valesca Menezes. Op. cit., p. 200.

¹¹⁰ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Op. cit., p. 172.

¹¹¹ Ibidem, p. 203.

¹¹² Idem.

sua integração, concluía o Instituto pela necessidade de criar mecanismos para uma atuação conjunta entre o setor público e a sociedade civil.¹¹³

As “redes de articulação de base territorial, que congregavam entidades públicas e privadas com o intuito de fomentar o desenvolvimento” acabaram tomando a forma de fóruns e agências de desenvolvimento.¹¹⁴ O primeiro desses mecanismos de cooperação regional foi o Fórum do Oeste, que serviu de inspiração para os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado posteriores. Segundo BIRKNER, a atuação desse Fórum foi exemplar e “sua iniciativa mais emblemática foi a criação de uma agência própria de desenvolvimento regional”, denominada Instituto Saga e “coordenada por técnicos de empresas governamentais como a Empresa de Pesquisa Agrícola de Santa Catarina (Epagri) e a Cia. Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc), além de professores da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc).”¹¹⁵

Em certa medida a iniciativa criou, igualmente, o precedente das Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), “espécies de braços operacionais dos fóruns”.¹¹⁶ As ADRs teriam a função de “congregar as entidades técnicas e científicas integrantes dos respectivos fóruns regionais para a elaboração e aplicação de projetos específicos, que atendam às decisões políticas tomadas nos respectivos fóruns”.¹¹⁷ Sobre o tema, confira-se:

Estes Fóruns constituem instâncias intermediárias entre o governo estadual e os municípios e surgiram por iniciativa mista da sociedade civil organizada e atores político-institucionais locais/regionais (associados ao governo estadual). Seu objetivo era refletir os problemas do desenvolvimento regional e formular por meio de um processo participativo as alternativas que poderiam ser inseridas nos processos decisórios das políticas de desenvolvimento do Estado.¹¹⁸

¹¹³ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento regional: um estudo de caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina – SDR. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 10, n.2, p. 181-195, maio/ago. 2005, p. 304.

¹¹⁴ FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 215.

¹¹⁵ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Intervenções governamentais...*, p. 304.

¹¹⁶ Ibidem, p. 305.

¹¹⁷ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Capital social e reformas...*, p. 102.

¹¹⁸ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional*. Blumenau: Edifurb, 2006, p. 12.

Os FDRIs consistiam, portanto, em “entidades não governamentais de organização das demandas regionais para a formulação de diretivas que permitissem a construção do desenvolvimento integrado e sustentável”.¹¹⁹

Tal como as Associações de Municípios, os Fóruns não traduziam exemplo formal de descentralização político-administrativa. No entanto, por intermédios de tais espaços de discussão procurava-se ampliar a participação regional da sociedade civil nos processos decisórios, a fim de se compreender e buscar soluções para os problemas ocasionados pelo processo de mundialização e pelo próprio esgotamento do modelo econômico catarinense.¹²⁰ Consistem, portanto, em estruturas de governança territorial, isto é, experiências que buscam promover relações horizontais e de cooperação entre o governo e a sociedade social.¹²¹

Sobre o processo de constituição dos Fóruns, confira-se a descrição detalhada realizada por BIRKNER:

As atividades iniciavam cada vez que fossem solicitadas por um conjunto de atores de qualquer micro-região catarinense, que manifestassem interesse na formação de um Fórum Regional. Normalmente, a presença do Forumcat era solicitada pela associação de municípios de cada região. A partir disso, iniciava-se uma série de reuniões com os integrantes regionais do fórum em constituição, trabalho que levava calculadamente um ano até que estivesse constituído o FDRI, tendo passado pelas várias etapas de ‘sensibilização’, caracterizadas, sobretudo, nas proposições em favor da cooperação interinstitucional e intermunicipal e na superação tanto dos bairrismos frequentes em tais espaços territoriais quanto dos conflitos interpartidários.¹²²

Concomitantemente à criação dos FDRIs, é possível apontar a emergência de outro instrumento de comunicação e integração entre o público e o privado, denominado “Fórum Catarinense” (Forumcat). De iniciativa de técnicos e políticos concentrados na capital do Estado, o Forumcat servia como instrumento fomentador da criação de Fóruns de Desenvolvimento Regional, exercendo igualmente o papel de “guarda-chuva” dessas entidades.¹²³ Inicialmente composto por cerca de 60 (sessenta) entidades, civis e governamentais, de representação estadual, o

¹¹⁹ Ibidem, p. 83.

¹²⁰ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Capital social...*, p. 84.

¹²¹ DALLABRIDA, Valdir Roque. *Desenvolvimento Regional...*, p. 171.

¹²² Ibidem, p. 192.

¹²³ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Intervenções governamentais...*, p. 305.

Forumcat consistia em um fórum permanente de discussão do desenvolvimento integrado e sustentável do Estado.¹²⁴

Quando de sua constituição, foram apontados como desafios a serem enfrentados pelo Forumcat, dentre outros: (i) o “insulamento dos municípios”, (ii) “a inapetência em construir processos, preferindo a tradicional relação vertical” e (iii) “a descrença em investimentos integrados”. Em seu compromisso formal, o Fórum tinha por objetivo o estímulo da integração entre governo e sociedade civil, a fim de possibilitar a elaboração de projetos de sustentabilidade, evitando-se “ações isoladas e esforços duplicados”, além de “comprometer as várias instâncias governamentais com a continuidade de programas, projetos e ações de desenvolvimento”.¹²⁵

Para tanto, a sua estrutura era composta por um Conselho Geral, um Conselho Executivo, uma Agência de Desenvolvimento, além de Câmaras Temáticas. Ao Conselho Geral atribuía-se a tarefa de aprovar e implementar o Plano Geral de Ação do Fórum, por sua vez, proposto e definido pelo Conselho Executivo, a quem cabia planejar as políticas de desenvolvimento do Estado. À Agência de Desenvolvimento imputava-se a organização de “eventos de capacitação, sensibilização, mobilização, articulação e integração das entidades que congregavam o Forumcat e os FDRI”, bem como a contratação de estudos, pesquisas e projetos para orientar as ações de desenvolvimento nas regiões, correspondendo a entidade ao “braço operacional das atividades do Fórum”.¹²⁶

Segundo BIRKNER, desde a sua criação no ano de 1996, até o ano de 2002, o Forumcat não só teria sido o maior responsável pela formação dos Fóruns regionais (FDRIs), como também teria conseguido desempenhar satisfatoriamente o seu papel de articulador e de formatador de “redes locais de cooperação entre os atores políticos em cada região”, tendo difundido o conceito de desenvolvimento regional integrado e sustentável no Estado.¹²⁷

3.2.3 Apontamentos gerais

¹²⁴ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Capital social...*, p. 88.

¹²⁵ Ibidem, p. 89.

¹²⁶ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Intervenções governamentais...*, p. 305.

¹²⁷ Ibidem, p. 306.

Tradicionalmente, portanto, é possível apontar no Estado de Santa Catarina algumas estruturas de governança territorial local, como acima referido. E até a emergência do “Governo Descentralizado”, no ano de 2003, havia convivência e diálogo entre os diferentes arranjos institucionais. Nesse sentido, não só a abrangência de cada Fórum Regional correspondia à regionalização das Associações de Municípios, como também parte do seu “espaço físico, recursos e equipe técnica eram cedidos pelas entidades coordenadoras – Associações de Municípios, Universidades ou entidades empresariais”.¹²⁸

A criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), no entanto, inibiu a atuação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional que ficaram, desde então, em “estado de dormência”.¹²⁹ Segundo BIRKNER,

O que poderia tornar-se uma referência em termos de construção de novos ambientes políticos para a promoção do desenvolvimento sustentável, de co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil, acabará por aumentar a lista de experiências políticas inacabadas e mal-sucedidas, vitimadas pelo jogo dialético entre a vontade democrática e as resistências autoritárias.¹³⁰

Apesar de não guardarem contraposição aparente, a criação das SDRs acabou por enfraquecer a atuação dos Fóruns e das Agências no Estado catarinense, não guardando mais tais instâncias a importância que outrora detiveram.

Pontue-se, entretanto, que os Fóruns de Desenvolvimento Regional não chegaram a gerar planos regionais, mas apenas “listas de prioridades regionais”, a despeito de terem funcionado 6 (seis) anos antes da criação das SDRs. Conforme afirma SIEBERT, portanto, “sem a criação das SDRs, a experiência dos FDRIs poderia tanto ter se consolidado quanto se esvaziado, com o arrefecimento do entusiasmo inicial dos parceiros voluntários”.¹³¹

¹²⁸ SIEBERT, Claudia. Op. cit., p. 147.

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional*. Blumenau: Edifurb, 2006, p. 168.

¹³¹ SIEBERT, Claudia. Op. cit., p. 147.

4 A ALTERAÇÃO DO PARADIGMA INSTITUCIONAL CATARINENSE

4.1 EXAME DA DESCENTRALIZAÇÃO DE ESTRUTURAS E PROCESSOS

À tradição associativista do Estado de Santa Catarina foi acrescentado, no ano de 2003, novo arranjo institucional de iniciativa do Poder Executivo estadual, que visava garantir o desenvolvimento regional sustentável através da desconcentração de competências e da aproximação do governo central com a população. Em comparação com as estruturas de governança territorial supra-analisadas em outros entes da federação, que tiveram curto período de duração, a experiência catarinense é contínua, possuindo raízes institucionais no Estado há mais de uma década.

De acordo com a lição de FILIPPIM e ABRUCIO, é comum em experiências descentralizadoras a permanência de um centralismo forte e, em sentido contrário, em modelos mais centralizadores, a convivência com grupos regionais e municipalistas. Em Santa Catarina, no entanto, o fenômeno é diverso: “uma proposta estado-cêntrica de articulação regional se sobrepôs a outra, de organização de redes regionais de cooperação, nascidas da iniciativa da sociedade civil”.¹³²

Não é só a perenidade da iniciativa que motivou o presente estudo, portanto, mas também a característica única de sua institucionalização.

Para entender o processo de criação e a configuração desse arranjo institucional, procederemos ao exame dos imperativos ambientais que criaram as condições para a desconcentração de estruturas e de processos no Estado catarinense. Isso porque, para VIEIRA, é a “resposta política a certos imperativos ambientais que condicionam a operacionalização da descentralização de estruturas e processos”.¹³³ É dizer, é o contexto político que condiciona o funcionamento mais ou menos centralizado de cada governo.¹³⁴

Como referido no primeiro capítulo, portanto, os sistemas político-administrativos “apresentam-se mistos e em movimento, fortemente caracterizados por uma combinação de elementos antagônicos, tendentes uns à centralização,

¹³² FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 214.

¹³³ VIEIRA, Paulo Reis. Op. cit., p. 1.424.

¹³⁴ ROVERSI-MONACO, Fabio. Op. cit., p. 329.

conducentes outros à descentralização”, em uma escala contínua que pende de acordo com o contexto político da sociedade em análise.¹³⁵

O grau de aproximação com os “tipos ideais” (centralização e descentralização) deve perpassar, segundo o autor, o estudo das seguintes variáveis ambientais: (i) geográficas: relacionadas ao número de unidades de governo local; (ii) históricas: se a nação é recente e quando foi o momento de aquisição de independência política; (iii) demográficas: grau de urbanização; (iv) econômicas: valor do produto nacional bruto; e (v) culturais: fatores que, por exclusão, não se enquadram nas outras variáveis, como o grau de desenvolvimento dos canais de comunicação do governo.¹³⁶

A correlação entre tais variáveis auxiliaria o estudioso a compreender as forças ambientais tendentes a estimular a descentralização. Esclareça-se aqui, contudo, que a correlação não é determinista: tais variáveis não “causam” a descentralização, mas guardam com ela uma “correlação significativa”.

Nesse sentido, uma vez que “a descentralização não ocorre no vácuo, mas em arena povoada por inúmeras forças”,¹³⁷ dentre as quais as espelhadas nas variáveis acima, é que iremos investigar os antecedentes históricos, institucionais e políticos que possibilitaram a criação do programa “Governo Descentralizado”, no Estado de Santa Catarina. Por intermédio desse exame espera-se compreender o modo pelo qual se deu a instituição desse novo arranjo governamental.

4.2 O CONTEXTO POLÍTICO DA MUDANÇA

Em nome da regionalização do desenvolvimento e da aproximação do governo com os cidadãos, foram criadas no ano de 2003, por força de lei, as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs). A iniciativa partiu do Chefe do Poder Executivo, Sr. Luiz Henrique da Silveira, que havia transformado a questão de reestruturação da Administração Pública em promessa de campanha.

Para melhor compreendermos o fenômeno, façamos um breve relato da biografia desse personagem, compreendendo, nesse caminho, as forças políticas

¹³⁵ VIEIRA, Paulo Reis. Op. cit., p. 1.412.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ VIEIRA, Paulo Reis. Op. cit., p. 1.421.

em oposição durante o processo autodenominado de “descentralização” governamental.

Luiz Henrique da Silveira nasceu em 25 de fevereiro de 1940 em Blumenau, Santa Catarina. Formado em Direito pela Universidade Federal do Estado no ano de 1965, mudou-se para Joinville já no ano seguinte, local em que passou a advogar e a ministrar aulas de língua portuguesa e de história geral no Colégio Bom Jesus e de direito público e privado na Universidade de Joinville (atual Univille).¹³⁸

A sua vida pública teve início em 1971, quando eleito Presidente do Diretório Municipal do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) de Joinville. Em 1973 assumiu como suplente de deputado estadual na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (1971-1975) e, sucessivamente, foi eleito Deputado Federal para a legislatura de 1975-1979.¹³⁹

Com 37 (trinta e sete) anos de idade disputou e venceu as eleições para Prefeito da Cidade de Joinville (1977-1982). Sucessivamente, foi eleito Deputado Federal (1983-1987) e Deputado Federal Constituinte (1987-1991), tendo se licenciado do cargo, nos anos de 1987 e de 1988, para assumir o Ministério de Ciência e Tecnologia, durante o Governo de José Sarney. Nos anos 1990 foi eleito Presidente do Diretório Estadual do PMDB de Santa Catarina (1990-1995) e, em 1993, do Diretório Nacional do partido (1993-1996). Foi Deputado Federal durante os anos de 1991-1995 e de 1995 a 1996, quando venceu as eleições e tornou-se novamente Prefeito de Joinville (1997-2000). Reeleito para o cargo (2000-2004), o então Prefeito renunciou, para concorrer à vaga de Governador do Estado.¹⁴⁰

Luiz Henrique foi o único governador reeleito na história do Estado de Santa Catarina: o primeiro mandato durou de 1º/01/2003 a 9/04/2006, quando renunciou para se dedicar à reeleição. Uma vez reeleito, o segundo mandato iniciou em 1º/01/07 e perdurou até 25/03/10, quando renunciou em favor de Leonel Pavan, para ser candidato a Senador. Conseguiu conquistar uma das 2 (duas) vagas ao Senado

¹³⁸ Conforme informações extraídas do portal oficial do Senador, no seguinte endereço eletrônico: <<http://luizhenriquesenador.com.br/biografia.php>>.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Biografia – Luiz Henrique da Silveira*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituientes/constituicao20anos_bioconstituientes?pk=101782> Acesso em: 01 jun. 2013.

nas eleições de 2010 e garantiu o seu mandato correspondente às legislaturas dos períodos de 2011-2015 e de 2015-2019.¹⁴¹

Nas eleições de 2002, Luiz Henrique foi candidato pela coligação “Por Toda Santa Catarina”, que congregava o PMDB e o PSDB, e venceu no segundo turno o então Governador do Estado, Esperidião Amin Helou Filho (1999-2003), candidato pela coligação denominada “Santa Catarina Melhor”, formada pelos partidos PFL, PPB, PRTB, PSL, PST e PTdoB.¹⁴² E foi durante o seu primeiro mandato como Governador de Santa Catarina (2003-2006) que Luiz Henrique promoveu o redesenho da estrutura administrativo-burocrática do Estado.

O programa, denominado “Governo Descentralizado”, foi instituído já no primeiro mês do mandato e institucionalizado por meio da Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003. Em entrevista concedida especificamente para o presente trabalho,¹⁴³ o outrora Governador e hoje Senador da República, creditou ao seu alto capital político no início de seu governo, a rápida aprovação da mudança – ocorrida já no primeiro mês do mandato. Da leitura da sessão de votação da norma, pode-se inferir que apesar da existência de 63 (sessenta e três) emendas aprovadas ao projeto original, o núcleo duro da reforma não foi alterado e o projeto aprovado por maioria.¹⁴⁴

Nas eleições de 2006, Luiz Henrique costurou uma ampla coligação, denominada “Todos por Toda Santa Catarina”, composta pelo seu PMDB e pelos partidos PAN, PFL, PHS, PMDB, PPS, PRTB, PSDB e PTdoB. O governador conseguiu vencer novamente, no segundo turno, Esperidião Amin, pertencente à coligação “Salve Santa Catarina”, formada pelo PP, PMN, PRONA e PV.¹⁴⁵

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Luiz Henrique foi eleito com 1.512.447 votos e em segundo lugar ficou Esperidião Amin, com 1.491.723 votos. Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. *Eleições 2002*. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-antiores/2002-geral/2a-turno/index.html>>. Acesso em: 01 maio. 2013.

¹⁴³ A entrevista ocorreu em 28 de fevereiro de 2013, no gabinete do Senador Luiz Henrique, em Joinville – Estado de Santa Catarina.

¹⁴⁴ Cf. Ata da 7ª Sessão Extraordinária, da 2ª Convocação Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de 21 de janeiro de 2003.

¹⁴⁵ Luiz Henrique foi eleito com 1.685.184 votos, conseguindo a marca histórica de 52,7% dos votos válidos. Em Segundo lugar ficou Esperidião Amin, com 1.511.916 votos. Fonte: SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. *Eleições 1998*. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-antiores/2006-geral/2a-turno/index.html>>. Acesso em: 01 maio. 2013.

Segundo FILIPPIM e ABRUCIO, “somente com esta ampla formação de coligação partidária foi possível ao candidato Luiz Henrique derrotar Esperidião Amin e levar adiante o projeto de implantação das SDRs que criara no seu primeiro mandato”. Descrevem os autores, inclusive, que no período eleitoral havia “uma intensa movimentação dos membros das SDRs em torno da reeleição”.¹⁴⁶

De qualquer maneira, a continuidade da medida restou então assegurada pela reeleição do governador e o problema da quebra de continuidade, comum a outras iniciativas similares a esta, não foi observada no Estado de Santa Catarina.

A eleição do peemedebista Raimundo Colombo em outubro de 2010 cristalizou a iniciativa descentralizadora, apesar de variadas críticas do novo Governador à iniciativa, de uma tentativa inicial de extingui-la e de outras propostas de reforma da estrutura e do secretariado posteriormente arquivadas.¹⁴⁷

4.3 A INSPIRAÇÃO PARA A REFORMA

Em entrevista concedida especificamente para o presente trabalho, o Sr. Luiz Henrique da Silveira, informou que a reestruturação da Administração Pública do Estado teve por base o modelo político-administrativo então implantado por ele, no ano de 1977, em Joinville.¹⁴⁸

Ambas as reformas, por sua vez, haviam sido inspiradas pelos arranjos administrativos regionais alemães denominados *Landkreise* (ou “Governos Regionais”). O Governador havia tido contato com tais estruturas em meados da década de 1970, quando tomou parte de um curso na Alemanha sobre gestão local. Em seu entender, a separação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos guarda relação direta com o formato das instituições e a descentralização permitiria uma “gestão mais eficaz” e “mais republicana” da coisa pública.

Segundo o ora Senador, enquanto “nos países mais atrasados encontramos estruturas centralizadas”, “nos países desenvolvidos, [há] um forte teor de descentralização política e administrativa”. Na Alemanha o caráter descentralizador

¹⁴⁶ FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 223.

¹⁴⁷ DIÁRIO CATARINENSE. *As Secretarias Regionais e os protestos*. Coluna de Moacir Pereira, de 27 de junho de 2013. Disponível em: < <http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2013/06/27/as-secretarias-regionais-e-os-protestos-abertura-da-coluna-de-27-de-junho/?topo=67,2,18,,,67> > Acesso em: 2 jul. 2013

¹⁴⁸ Ver nota 143.

seria verificado “por um conteúdo de gestão regional e local e, no caso da gestão regional, estabelecem-se lá 3 (três) esferas: o Estado, o Município e, entre eles, o Governo Regional”. Daí que o “Governo Descentralizado” catarinense teria guardado inspiração no arranjo institucional dos *Landkreise* alemães.

Por tais motivos, nas próximas páginas, analisaremos cada um desses arranjos institucionais mencionados, a fim de identificar as similitudes entre os sistemas e quantificar o seu grau de transposição para a estrutura do “Governo Descentralizado” implantado no Estado.

4.3.1 As Administrações Regionais de Joinville

Como referido, Luiz Henrique foi Prefeito da cidade de Joinville no período de 1977 a 1982. Já no início de seu mandato, encaminhou projeto de lei com vistas à alteração da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal. O projeto tornou-se a Lei nº 1.514, publicada em 27 de maio de 1977.¹⁴⁹

A Lei nº 1.514/1977 dispunha sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Joinville e nela a “Administração Superior”, responsável pelas “atividades de planejamento, gerenciamento, coordenação, organização, análise, acompanhamento e controle” (artigo 1º) era estruturada pelo Gabinete do Prefeito e pelas Secretarias Municipais. O Gabinete do Prefeito, por sua vez, era composto pela Chefia de Gabinete, pelas Assessorias, pela Procuradoria Geral do Município, pelas Intendências,¹⁵⁰ pela Coordenação, pelos Serviços e pelas Administrações Regionais, figura que aqui nos interessa (artigo 2º).

As “Administrações Regionais”, vinculadas diretamente ao Prefeito Municipal, foram caracterizadas legalmente como “órgãos de descentralização administrativa”, sendo-lhes concedida competência para “dar cumprimento às determinações do Prefeito Municipal, coordenar os serviços da região sob sua jurisdição, fiscalizá-los e executá-los” (artigo 10). Cada Administração era coordenada por um Administrador Regional, ocupante de cargo de provimento em comissão, portanto, regido pelo critério de livre nomeação e exoneração. No total, eram 8 (oito) as Administrações

¹⁴⁹ Anexo A.

¹⁵⁰ Havia apenas uma Intendência Distrital, de Pirabeiraba, que tinha por finalidade “o planejamento e a execução, no Distrito de Pirabeiraba, de atividades da Administração Municipal”, conforme disposto pelo artigo 9º da Lei nº 1.514/77 e pelo artigo 25, com redação dada pela Lei nº 3.451/97.

Regionais,¹⁵¹ que possuíam como estrutura básica uma “Coordenadoria de Conservação e Manutenção” e um “Serviço Administrativo”.

Em 1997, quando novamente eleito Prefeito de Joinville (1997-2002), Luiz Henrique encaminhou projeto de alteração da Lei nº 1.514/77, que foi revogada pela Lei nº 3.419, publicada em 20 de fevereiro de 1997. O processo de alteração da gestão pública no Município foi então aprofundado e a reestruturação administrativa viabilizada pelo diploma moldou os contornos da Administração Pública em Joinville até os dias atuais. De acordo com a Mensagem do Prefeito à Câmara de Vereadores, em 15 de janeiro de 1997, o Projeto de Lei nº 5/97 tinha por finalidades principais “o redimensionamento das Secretarias e a compactação dos cargos da Administração Superior e das Funções Gratificadas”, a fim de possibilitar a prestação adequada de serviços públicos essenciais à população.¹⁵²

A proposta partia do pressuposto de que “a máquina estatal possui como objetivo primordial, a prestação desses serviços [públicos essenciais] à população... sendo seu aparato, portanto, um meio para a consecução desse objetivo e não um fim em si mesmo”, motivo pelo qual se mostrava premente a redução dos cargos de confiança e a compactação de Secretarias que possuíam atribuições assemelhadas. Ademais, considerando “a profunda reformulação, em nível mundial, dos métodos de eficiência e gestão empresarial, que precisam ser aplicados à administração pública; e o descompasso da burocracia municipal com essa realidade”, apontava-se no Projeto de Lei a necessidade de se valorizar a eficiência e a economicidade da gestão pública.¹⁵³

O objetivo principal da proposta de reestruturação era a “busca do desenvolvimento e da justiça social” e a “necessidade de um centro efetivo de planejamento urbano para o Município”, razões pelas quais se fazia a distinção entre planejamento e execução e resgatava-se a ideia de “descentralização de serviços”.¹⁵⁴

Dentre outras alterações na estrutura da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Joinville, a Lei de 1997 estabeleceu uma “Secretaria de

¹⁵¹ Nos termos do artigo 4º, incisos VI a XIII, da Lei nº 1.514/77, constituíam o Gabinete do Prefeito as seguintes Administrações Regionais: do Iriú, do Boa Vista, do Aventureiro, do Costa e Silva, do Itaum, do Boehmerwald, da Nova Brasília e da Vila Nova.

¹⁵² Mensagem nº 006/97 – Anexo A.

¹⁵³ Fls. 2 e 3 da Mensagem nº 006/97 – Anexo A.

¹⁵⁴ Fls. 2 e 3 da Mensagem nº 006/97 – Anexo A.

Desenvolvimento e Integração Regional”,¹⁵⁵ que tinha por finalidades, nos termos do artigo 18 da Lei nº 3.419/1997:

Artigo 18. A Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional tem por finalidade **executar a política de desenvolvimento e integração deliberada pelo Conselho de Desenvolvimento de Joinville – DESENVILLE**; apoiar técnica e administrativamente o DESENVILLE; **elaborar em conjunto com a Secretaria da fazenda**, e sob orientação do Prefeito Municipal, **o planejamento e o orçamento do Município**; desenvolver estudos voltados à geração de emprego e renda, **estabelecer metas e diretrizes relativas ao plano municipal turismo**, a serem executados pelas entidades de administração indireta por ela supervisionadas; **estabelecer metas e diretrizes relativas ao plano municipal de geração de emprego e renda** a ser executado com recursos advindos de reinvestimentos da Companhia de Desenvolvimento de Joinville - CODEVILLE - além de recursos advindos de outras fontes; desenvolver a política de estímulo ao crescimento da empresa local e implantação de novas empresas de conformidade com as diretrizes aprovadas pelo DESENVILLE; **atuar junto a organizações públicas e privadas** locais, do Estado, do País, e do Exterior **na viabilização dos assuntos de interesse do desenvolvimento do Município**; manter serviço de estatística econômica, de renda e emprego, sobretudo no campo econômico e social com potencial no Município, possuindo a seguinte estrutura básica: (...) (grifo nosso)

Em outras palavras, a pasta de Desenvolvimento e Integração Regional foi criada como “exigência da racionalidade administrativa, tendo em vista a eliminação da duplicidade dos esforços despendidos pelos vários municípios da região” e com vistas a enfrentar “a necessidade urgente da criação de novos empregos e geração de mais renda para os cidadãos joinvilenses”.¹⁵⁶

A Secretaria era composta por um Secretário Adjunto, por Representações de Assuntos Internacionais e de Integração Regional, bem como por Divisões para Assuntos de Desenvolvimento e Integração Econômica.¹⁵⁷ No ano de 1998, por intermédio da Lei nº 3.711/1998, pequenas alterações foram introduzidas na constituição de tal Secretaria, todavia, com exceção da função outrora atribuída de “elaborar em conjunto com a Secretaria da fazenda, e sob orientação do Prefeito Municipal, o planejamento e o orçamento do Município”, as funções e a estrutura

¹⁵⁵ Art. 14, inciso IV da Lei nº 1.514/77.

¹⁵⁶ Fl. 4 da Mensagem nº 006/97 – Anexo A.

¹⁵⁷ Mais especificamente: 1 – Serviço de Apoio aos Conselhos Municipais; 2 – Serviço de Orçamento; 3 – Serviço de Planejamento do Desenvolvimento Econômico; 4 – Serviço de Revitalização das Micro e Pequenas Empresas; e 5 – Serviço de Apoio às Fundações e Companhias Supervisionadas (artigo 18, inciso III).

originariamente fixadas foram mantidas.¹⁵⁸ Apenas no ano de 2002 é que houve a sua extinção, com a edição da Lei nº 4.589/2002 (artigo 1º) e criada em seu lugar a Secretaria da Qualidade, Desenvolvimento e Integração (artigo 4º).

Concomitantemente, a Lei nº 3.419/1997 extinguiu as Administrações Regionais e as Intendências, previstas no artigo 2º da Lei original e que faziam parte do Gabinete do Prefeito (artigo 3º). Em seu lugar, foram criadas as “Secretarias Regionais”, caracterizadas legalmente como “órgãos de descentralização administrativa”, a quem competiam “dar cumprimento às determinações do Prefeito Municipal, coordenar os serviços da região sob sua jurisdição, fiscalizá-los e executá-los” (artigo 26).¹⁵⁹

Desta forma, às “Secretarias Regionais” foram atribuídas as mesmas tarefas das “Administrações Regionais”, bem como a mesma estrutura básica. As localidades antes componentes das Administrações Regionais permaneceram e foram renomeadas sendo acrescentadas ainda as Secretarias da Vila Nova (artigo 14, inciso XIX) e, posteriormente, do Paranaguamirim (Lei nº 3.880/98).

Segundo a Mensagem do Prefeito à Câmara de Vereadores, ao dar *status* de Secretaria às antigas Administrações Regionais, buscava-se a ampliação da descentralização, “para que a Prefeitura atue[asse] mais forte e eficientemente na ponta de atendimento ao nosso povo”. Ademais, previa-se ali a evolução das Administrações Regionais, ao longo do tempo, para a situação de Subprefeituras, daí a razão para sua vinculação direta ao Gabinete do Prefeito.¹⁶⁰

Luiz Henrique garantiu a sua sucessão na Prefeitura de Joinville com a eleição de Marco Antônio Tebaldi (2005-2008), do PSDB. Na legislatura seguinte (2009-2012), apesar de vencido o seu partido por Carlito Merss, do PT, houve manutenção da estrutura da máquina pública outrora estabelecida. A vitória recente de Udo Döhler, do PMDB, para a legislatura de 2013 a 2016, sedimentou o projeto de gestão idealizado ao final da década de 1970. A expectativa antes veiculada na

¹⁵⁸ Houve pequena alteração na estrutura básica das Divisões para Assuntos de Desenvolvimento e Integração Econômica, agora composta por: 1 – Serviço de Apoio aos Conselhos Municipais; 2 – Serviço de Supervisão Orçamentária; 3 – Serviço de Planejamento do Desenvolvimento e Integração Econômica; 4 – Serviço de Apoio ao Empresário; e 5 – Serviço Administrativo (artigo 18, inciso III, alterado pela Lei nº 3.711/98).

¹⁵⁹ Originariamente eram 6 (seis) as Secretarias Regionais: do Iriú, do Boa Vista, do Aventureiro, do Costa e Silva, do Itaum, do Boehmerwald. Com as Leis nº 3.451/97 e nº 3.880/98 foram acrescentadas duas Secretarias: da Vila Nova e do Paranaguamirim, respectivamente.

¹⁶⁰ Fl. 5 da Mensagem nº 006/97 – Anexo A.

Mensagem aos Vereadores, referente ao PL nº 5/1997, foi então concretizada e, em 2013, estabelecida a figura das Subprefeituras.

Assim, por intermédio da Lei nº 7.393/2013, as 14 (quatorze) Secretarias Regionais em funcionamento até o final de 2012 foram substituídas por 8 (oito) Subprefeituras.¹⁶¹ Tais entidades, dentre outras, passaram a compreender a estrutura básica da administração direta do Poder Executivo, tendo por finalidade “planejar e executar na área de sua competência atividades da Administração Municipal” (art. 2º, inc. XVI, Lei nº 7.393/2013). Em sua circunscrição, a autoridade máxima é o Subprefeito, indicado diretamente pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

A iniciativa é recente e sua implantação está ainda em andamento. O que podemos compreender do fenômeno, no entanto, é a relação de continuidade com a reforma administrativa empreendida em 1997. Esta, estruturada pela Lei nº 3.419, visava “garantir mais agilidade, eficiência racionalidade e economicidade à Administração Pública de Joinville”,¹⁶² exemplificando o ideal registrado na reforma administrativa federal empreendida por Bresser Pereira. O continuísmo é atestado pelo próprio Governo que em seu site oficial registra o seguinte:

A criação das subprefeituras integra o Plano de Governo da atual administração e representa a evolução de um modelo de ação descentralizada inaugurado com as Secretarias Regionais há 30 anos e que agora dão lugar a estruturas mais complexas e resolutivas com eficiência, eficácia e efetividade.¹⁶³

Em qualquer hipótese, seja a referente às Administrações Regionais de 1977, às Secretarias Regionais de 1997 ou às Subprefeituras de 2013, os ideais da terceira reforma administrativa empreendida no país estão presentes. Rigorosamente, não se tratam de iniciativas “descentralizadoras”, como divulgado, mas sim “desconcentradoras”.

Como já visto, a “descentralização” envolve a distribuição de competências entre pessoas, físicas ou jurídicas, diversas; enquanto a “desconcentração” é mera

¹⁶¹ Decreto nº 20.116, de 7 de fevereiro de 2013.

¹⁶² Fl. 6 da Mensagem nº 006/97 – Anexo A.

¹⁶³ SANTA CATARINA. Prefeitura Municipal de Joinville. *Joinville instala primeira prefeitura nesta quarta-feira*. Notícia de 9/4/2013. Disponível em: <<http://www.joinville.sc.gov.br/noticia/4131-Joinville+instala+primeira+subprefeitura+nesta+quarta-feira.htm>> Acesso em: 01 maio. 2013.

repartição de funções entre vários órgãos (despersonalizados), sem quebra da hierarquia. Conforme MEDAUAR, existe desconcentração “quando atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos (...) dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica”, não importando a distância geográfica entre eles:

A desconcentração se verifica tanto entre órgãos situados num mesmo local como entre órgãos geograficamente distantes. Por exemplo: em nível federal, as delegacias regionais (do trabalho, da educação) são resultantes de desconcentração; em nível municipal, as Administrações Regionais da Prefeitura de São Paulo igualmente decorrem de desconcentração.¹⁶⁴

A confusão no sentido dos dois termos permanece na reestruturação administrativa empreendida por Luiz Henrique no ano de 2002, com a implantação do “Governo Descentralizado”. De qualquer maneira, é possível inferir do exposto que algumas das características das Administrações Regionais de Joinville serviram de inspiração para as SDRs estaduais.

As razões de criação de ambas são assemelhadas – busca do desenvolvimento e da justiça social, de eficiência e de economicidade na gestão pública, de um planejamento efetivo – e mesmo a estrutura jurídico-administrativa é similar.

Os cargos das SDRs, por exemplo, são separados em “funções de Estado”, exercidas por profissionais de carreira concursados e em “funções de governo”, exercidas na forma de cargos comissionados.¹⁶⁵ Nas subprefeituras, por sua vez, também convivem servidores de carreira e servidores ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração, e tanto os subprefeitos quanto os secretários regionais são apontados pelo Chefe do Poder Executivo respectivo.

Ademais, ambas as estruturas de governança territorial funcionam como “agências de desenvolvimento” do governo central, isto é, executam programas e ações de competência estadual/municipal em suas regiões, “desconcentrando” o poder.

4.3.2 Os *Landkreise* alemães

¹⁶⁴ MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 54.

¹⁶⁵ SIEBERT, Claudia. Op. cit., p. 150.

Um dos modelos inspiradores para a reforma na estrutura de Estado catarinense, como referido, foi o traçado organizativo estatal alemão. Vejamos a sua estrutura.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em 1949, prevê a existência de duas esferas de governo: federal e estadual. A esfera estadual é composta por 16 (dezesseis) estados federados (*Länder*), dentre os quais 3 (três) são Cidades-Estado, com “*status* político, autonomia normativa, capacidade tributária e conformação urbana historicamente diferenciados”¹⁶⁶ em relação aos outros entes. Nos 13 (treze) Estados federados restantes distribuem-se cerca de 12.000,00 (doze mil) Municípios (*Gemeinde*), 82 (oitenta e duas) Cidades Livres (*Kreisfreie Städte*) e ainda 295 (duzentos e noventa e cinco) Governos Regionais (*Landkreise*).¹⁶⁷

O *Landkreis* ou apenas *Kreis* é um tipo específico de associação de municípios encontrado em todos os Estados federados alemães. Com personalidade jurídica de Direito Público, “o *Kreis* tem poderes políticos e administrativos e posiciona-se no edifício federativo num plano intermediário entre o nível Municipal e o Estadual”.¹⁶⁸ Em geral, cada *Kreis* é composto por 20 (vinte) a 30 (trinta) municípios, de porte pequeno ou médio e todo e qualquer município alemão na faixa de 1.000 a 100 mil habitantes integra necessariamente um *Kreis*.¹⁶⁹ Apenas as grandes cidades, que possuem mais de 100 mil habitantes, não integram *Kreis* algum – daí o nome das Cidades Livres: *Kreisfreie Städte* –, no entanto, são em número pequeno (apenas 82), não abrigando mais do que um terço da população.¹⁷⁰

Cada *Kreis* possui seus próprios Poderes Legislativo e Executivo, de abrangência supramunicipal, eleitos diretamente pelo povo.¹⁷¹ Vale registrar, no entanto, que os Municípios e os *Landkreise* não são entes federativos, mas organismos que fazem parte da estrutura dos Estados federados. Tanto os

¹⁶⁶ CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Op. cit., p. 60.

¹⁶⁷ MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*: uma análise econômico-institucional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 201.

¹⁶⁸ CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Op. cit., p. 57.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 59.

¹⁷⁰ A Alemanha é, portanto, um país de pequenas e médias cidades, bem distribuídas por todo o território. “Se contabilizadas todas as cidades livres e municípios, a Alemanha tem hoje cerca de 12.000 unidades de governo locais, dos quais 80% não tem mais de 20 mil habitantes”. Cf.: Idem.

¹⁷¹ MORAES, Marcos Ribeiro de. Op. cit., p. 201.

Municípios quanto os *Landkreise* tem por função institucional a realização de políticas públicas de interesse local e regional e somente “quando esgotadas as suas capacidades político-administrativas” é que os Estados e o Governo Federal “podem, e devem entrar em cena”, em respeito ao princípio da subsidiariedade que orienta tais entidades estatais.¹⁷²

O *Kreis* corresponde então a um arranjo regional de direito público, isto é, a uma estrutura burocrática formal, que tem por objetivo a realização da “maior parte das tarefas comuns que cabe ao conjunto de municípios a ele pertencentes”.¹⁷³ O rol de atribuições concedidas aos *Landkreise* não é exaustiva e depende sobremaneira da legislação específica de cada Estado federal.¹⁷⁴ Em geral, segundo CARNEIRO e DILL, pode-se indicar como atividades potencialmente realizadas por tais entes a “gestão de aeroportos regionais, sistemas de energia intermunicipais, amplas redes de estradas vicinais e sistemas complexos de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico”,¹⁷⁵ bem como a “gestão de parques naturais, controle da qualidade do ar, transporte coletivo regional, autorização de construções (alvarás), emissão de porte de armas, financiamento habitacional, concessão de bolsas de estudos, licenciamento de automóveis e registro de estrangeiros”.¹⁷⁶ É dizer, aos *Landkreise* atribui-se a competência para o planejamento e a execução das mais variadas funções supralocais.

Mas essa não é a única função atribuída a essas entidades. O *Kreis* desempenha igualmente as “tarefas que lhe são atribuídas pelo Governo do Estado onde se encontra”, tais como “a gestão de resíduos sólidos, a aplicação de multas por infrações contra a legislação estadual e federal, a defesa civil”, bem como “funções de complementação, oferecendo serviços que alguns, ou a maioria dos municípios que o compõem não seriam capazes de resolver sozinhos tais como: abastecimento de água, tratamento de esgotos, manutenção de escolas

¹⁷² CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Op. cit., p. 62.

¹⁷³ Ibidem, p. 65.

¹⁷⁴ No Estado da Bavária existem, além dos *Landkreise*, uma terceira instância administrativa de caráter regional, denominada “Distritos Administrativos”, que se situam entre os *Landkreise* e o Governo do Estado. Segundo CARNEIRO e DILL, estes Distritos “guardam semelhança às Regiões Administrativas criadas em vários Estados do Brasil”, sendo a diferença que “estes distritos administrativos possuem também uma Câmara Distrital eleita diretamente e um Presidente Distrital”. Cf.: Ibidem, p. 69.

¹⁷⁵ Ibidem, p. 64.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 65.

secundárias”.¹⁷⁷ Nesta última hipótese, o *Kreis* se investe de um papel de “autarquia regional”, em um modelo não de “descentralização”, mas de “desconcentração” do poder, como já conceituado.

A organização político-administrativa regional alemã, portanto, abrange as figuras dos Municípios, das Cidades Livres, dos *Landkreise* e dos Distritos Administrativos, o que evidencia o caráter fortemente descentralizado do governo. Segundo CARNEIRO e DILL “o direito alemão procura agasalhar diversas formas de associações de municípios segundo a complexidade da política em questão e da duração da mesma no tempo e no espaço”,¹⁷⁸ motivo pelo qual podemos apontar “diversos níveis de gestão compartilhada e cooperação intermunicipal”. Além das figuras acima discriminadas há também os consórcios intermunicipais e as regiões administrativas e de planejamento, criadas pelos governos estaduais “em função de projetos ou programas específicos de desenvolvimento regional”.¹⁷⁹

A vasta rede de instituições de caráter estadual, regional e local, segundo os mesmos autores, “decorre do fato de que os Estados se constituem de muitos órgãos e sistemas integrados da administração direta e indireta e necessitam de instrumentos de coordenação e ação intersetorial em nível regional”.¹⁸⁰

Em comparação ao modelo catarinense, a ser detalhado adiante, podemos apontar que assim como os *Landkreise*, as SDRs não são entes federativos, mas organismos que fazem parte da estrutura dos Estados, posicionando-se num plano intermediário entre o nível municipal e estadual. Ambos os arranjos institucionais são estruturados em cidade-polo e municípios de menor porte.

Ademais, pelo menos formalmente, as SDRs obedecem ao princípio da subsidiariedade que informa os *Landkreise*: devem as estruturas de governança territorial catarinense atuar na definição e na execução de políticas públicas em suas respectivas regiões, atuando o Governo Central apenas na definição geral de políticas e nas funções reguladora e fiscalizadora.¹⁸¹

As diferenças entre os arranjos institucionais iniciam pelo número: os Governos Regionais alemães são quase 300 (trezentos), enquanto as SDRs são 36

¹⁷⁷ CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Op. cit., p. 65-66.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 66.

¹⁷⁹ MORAES, Marcos Ribeiro de. Op. cit., p. 312.

¹⁸⁰ CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Op. cit., p. 63.

¹⁸¹ Cf. Art. 2º, inc. II, LC nº 381/2007.

(trinta e seis). A estrutura do “Governo Descentralizado”, inclusive, é comumente criticada, por ser considerada exagerada e corresponder apenas a uma acomodação de “interesses políticos”. De acordo com FILIPPIM e ABRUCIO, “a demarcação territorial das atuais SDRs foi construída de acordo com interesses das lideranças regionais, particularmente eleitorais”, em descontinuidade com “as redes de cooperação previamente existentes nestes territórios”,¹⁸² o que teria acarretado fragmentação das regiões.¹⁸³

Finalmente, cabe apontar que cada *Kreis* possui Poderes Legislativo e Executivo próprios eleitos periodicamente pela população de cada região. As SDRs, por sua vez, além de não contarem com Câmaras Legislativas, atribuem poderes executivos a servidores públicos concursados e comissionados, não existindo previsão de eleições no arranjo.

Aliás, as competências atribuídas aos Governos Regionais alemães são mais amplas: do planejamento à execução das mais variadas funções supralocais. Nas SDRs a função de planejamento e de fiscalização (pelos Conselhos) cede espaço, na prática, à execução de políticas, em especial, obras de infraestrutura.¹⁸⁴

¹⁸² FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 218.

¹⁸³ SIEBERT, Claudia. Op. cit., p. 149.

¹⁸⁴ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Três aspectos da política de descentralização em Santa Catarina. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté (SP), v. 7, n. 3, p. 3-26, set./dez. 2011, p. 11.

5 A TRAMITAÇÃO DO PLC Nº 001/2003

5.1 RAZÕES OFICIAIS PARA A REFORMA

Em 7 de janeiro de 2003 o Governador do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar nº 001/03, que estabelecia uma “nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo”. De acordo com a “Exposição de Motivos” da Comissão da Reestruturação da Administração Pública do Estado, que acompanhou o Projeto,

O Governo do Estado precisa de uma **forte reestruturação**. Temos tempos novos e um Governo velho. Tempos digitais e um governo manual. Concentrado e ineficaz. Centralizador e personalista. Distante e ausente do conjunto das regiões mais afastadas. Autoritário e reprodutor das velhas práticas politiqueiras de submissão, via concessão de favores.¹⁸⁵ (grifo nosso)

Segundo “Mensagem” publicada na imprensa oficial pelo Governador, o modelo tradicional centralizador de gestão pública estaria esgotado e o recente processo de redemocratização vivenciado no país exigia a busca de alternativas “mais eficazes, democráticas, participativas e capazes de aproximar o governo central da cidadania e das regiões”. Daí a necessidade de implantação de uma gestão pública descentralizada no Estado, ocupada com o desenvolvimento regional sustentável¹⁸⁶ e a consolidação da democracia participativa.¹⁸⁷

Destaque-se, desde logo, que o uso do vocábulo “descentralização” neste contexto é atécnico, operacionalizado somente para transmitir uma ideia geral de transferências de atribuições de um centro para a periferia. Em cartilha publicada pela imprensa oficial, o Governo conceituou “descentralizar” como um modo de “fazer política de um novo jeito”, através da democratização do processo de decisão

¹⁸⁵ Fl. 1, Exposição de Motivos – Anexo C.

¹⁸⁶ Esse novo modelo de desenvolvimento, “de baixo para cima”, “de caráter difuso e plural”, tem por objetivo integrar “as vocações regionais e as potencialidades locais no contexto da globalização, das inovações tecnológicas e das exigências sócio-ambientais e culturais”. Cf: SANTA CATARINA. *Descentralização do Governo e Desenvolvimento Regional: Um Caminho para a Democracia Participativa*. Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 2003, p. 16.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 14.

e do aumento do poder das regiões.¹⁸⁸ Do mesmo modo, “regionalização” foi definida como a “criação de instâncias ou níveis intermediários de governo”.¹⁸⁹

No geral, “o modelo de gestão política descentralizada combinada com o desenvolvimento regional”, veiculados pelo programa governamental, significam a transferência de “parte do planejamento e das ações de governo para instâncias mais próximas do cidadão”.¹⁹⁰ O conceito aproxima-se, portanto, do conceito jurídico da “desconcentração” administrativa, já pormenorizado.

A proposta de reestruturação, pautada na “descentralização, municipalização, prioridade social e modernização tecnológica”, tinha por foco principal um objetivo econômico-social bem delineado: o de combate à “litoralização”, que vinha “esvaziando dramaticamente o campo, deformando as cidades litorâneas”.¹⁹¹ O equilíbrio que havia pautado o desenvolvimento econômico e demográfico catarinenses, em especial até meados da década de 1990,¹⁹² não mais existia e a reforma visava à construção de “um novo sistema de relacionamento entre o Estado e os municípios”, no qual o componente local passasse a ser valorizado.¹⁹³

No âmbito nacional, o modelo de intervenção estatal que tinha possibilitado o crescimento das economias nacional e catarinense nas décadas anteriores entrava em declínio e a necessidade de promoção do desenvolvimento passou a conviver com restrições orçamentárias. Como vimos no primeiro capítulo, o forte endividamento externo estatal, o descontrole fiscal, a elevação dos juros, o aumento da dívida interna e o processo inflacionário crônico, refletiam a existência de uma “crise do Estado”, a qual obstava a continuidade dos investimentos em infraestrutura e crédito até então promovidos pelo governo, como estratégia de desenvolvimento econômico-social.¹⁹⁴

Em Santa Catarina, especificamente, a crise promoveu a “litoralização” da ocupação do território e o enfraquecimento da economia no campo e no interior do Estado.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ SANTA CATARINA. *Descentralização do Governo e Desenvolvimento Regional...*, p. 15.

¹⁹⁰ Ibidem, p. 8.

¹⁹¹ Fl. 1, Exposição de Motivos – Anexo C.

¹⁹² PIAZZA, Walter Fernando. *A colonização de Santa Catarina*. Florianópolis, Lunardelli, 1980, p. 125 e ss.

¹⁹³ Fl. 3, Exposição de Motivos – Anexo C.

¹⁹⁴ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Capital social...*, p. 147.

Segundo a Comissão da Reestruturação da Administração Pública, o fato de Santa Catarina ter se tornado um dos Estados campeões nacionais de êxodo rural era devido “à centralização governamental e a consequente ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário”, o que teria gerado “uma crise urbana, caracterizada pelo desemprego, subemprego, favelização, subnutrição e criminalidade”.¹⁹⁵ A reestruturação empreendida no início dos anos 2000 visava então combater esse cenário, promovendo o desenvolvimento do Estado em sintonia com o nível local de governo.

A existência de problemas socioeconômicos e de gestão é elencada pelo então Governador Luiz Henrique, ao justificar o processo de reforma administrativa em “Mensagem” publicada na imprensa oficial:

A conjuntura mundial é de turbulenta **indefinição**. O cenário nacional sinaliza para grandes embates institucionais e políticos envolvendo urgentes e necessárias reformas. A herança que recebemos no Estado é pesada. Não é apenas uma **dívida financeira**, pois maior do que ela **é dívida de organização, de racionalidade, transparência e eficiência**. Nossos municípios, em sua grande maioria, sofrem **profunda depressão econômica e baixa autoestima**.¹⁹⁶ (grifo nosso)

A proposta de descentralização governamental se apresentava como elemento componente da estratégia de desenvolvimento do Estado estruturada em 6 (seis) megaobjetivos: (1) Melhoria da Qualidade de Vida; (2) Modernização da Gestão Pública; (3) Desenvolvimento Ambiental; (4) Inclusão Social; (5) Desenvolvimento Econômico; e (6) Regionalização do Desenvolvimento.¹⁹⁷

A descentralização do governo promoveria então não só o desenvolvimento regional, como também construiria um “ambiente de cooperação de governabilidade”, uma vez que “só é possível governar democraticamente estando perto do cidadão, perto da cidade, perto da região”.¹⁹⁸ As duas atribuições comumente associadas à descentralização, portanto, foram veiculadas pelo programa.¹⁹⁹

Nos termos da “Exposição de Motivos” veiculada pela Comissão de Reestruturação, a redução das discrepâncias entre as diferentes regiões do território

¹⁹⁵ Fl. 1, Exposição de Motivos – Anexo C.

¹⁹⁶ SANTA CATARINA. *Descentralização do Governo e Desenvolvimento Regional...*, p. 3.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 10 e 11.

¹⁹⁸ Ibidem, p. 6 e 7.

¹⁹⁹ Nesse sentido, conferir item 1.1.

seria operacionalizada não só pelas Secretarias de Estado e entidades da Administração Indireta, como também por novas figuras a serem criadas, denominadas “Secretarias de Desenvolvimento Regional” - SDRs. Tais entidades desconcentrariam o processo decisório, ampliando, igualmente, “as possibilidades de participação popular e aumentando a eficiência e a eficácia da máquina administrativa do Estado”.²⁰⁰

O foco da reestruturação, por conseguinte, não se restringia à realização de um objetivo econômico-social, mas também ao aumento da democratização das ações governamentais. Para tanto, fez-se a previsão legal do engajamento e da participação das comunidades através da regionalização do orçamento, do planejamento, da fiscalização e da execução de ações por intermédio de Conselhos de Desenvolvimento Regional (CRDs), com vistas à construção de um governo mais democrático e transparente.²⁰¹

Também a redução de custos, a agilidade na prestação de serviços e a utilização de recursos e tecnologias de gestão, visando à eficiência, são questões tratadas pelo projeto.²⁰² Como tantas outras reformas empreendidas no país, inclusive aquelas proporcionadas pelos arranjos analisados no item 2.1 deste estudo, esta destaca ideais típicos do gerencialismo, isto é, da terceira reforma empreendida na Administração Pública nacional, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Por fim, uma vez que o nível local possuiria “melhor conhecimento dos problemas” e das peculiaridades de cada região, o processo de descentralização também previa a transferência da responsabilidade pela execução de algumas ações para a esfera municipal, “com o objetivo de reduzir os custos e otimizar a aplicação da arrecadação”. Segundo esse novo sistema, “em geral, o Estado será o planejador e coordenador das ações e os Municípios seus executores”.²⁰³ Para a Comissão de Reestruturação,

Só pode haver gestão eficiente onde há integração administrativa, O sucesso do gerenciamento público depende da sintonia das ações de todos

²⁰⁰ Fl. 2, Exposição de Motivos – Anexo C.

²⁰¹ Fl. 1, Ibidem.

²⁰² Fl. 3, Ibidem.

²⁰³ Idem.

os órgãos governamentais, As informações devem circular com agilidade no propósito do atendimento ao cidadão.²⁰⁴

Em resumo, com a criação de um nível intermediário de governo, incorporado na figura das Secretarias de Desenvolvimento Regional, o Poder Executivo estadual visava: (i) fortalecer a sociedade; (ii) promover o desenvolvimento regional; e (iii) aperfeiçoar a democracia.²⁰⁵ Nesse sentido, compreendia-se que a descentralização permitiria a aproximação do Governo e da população, ao permitir a participação da sociedade no processo de escolha e de fiscalização da execução de políticas públicas.

Igualmente, afirmava-se que a reestruturação possibilitaria a retomada do desenvolvimento integrado e harmônico do Estado como um todo e, por consequência, a diminuição das discrepâncias entre as diferentes regiões, bem como o fortalecimento dos Municípios. Finalmente, haveria uma modernização do aparelho burocrático do Estado, com consequente aumento da eficiência e da eficácia da máquina administrativa.

Bem se vê, a “descentralização” nos moldes catarinenses envolve não tanto uma reforma do Estado (com alterações na distribuição do poder), mas sim uma reforma do aparelho administrativo estatal.

Segundo BOISIER, é comum que a descentralização seja entendida fundamentalmente como uma reforma da Administração Pública o que, na prática, acaba resultando uma “desconcentração, inclusive territorial, do aparato tecnoburocrático do governo”.²⁰⁶ O que arranjos institucionais como esses deixam de lado, no entanto, é o debate acerca de uma mudança social estrutural que, como tal, envolveria “toda a estrutura política e social de uma nação, em um novo contrato social”.²⁰⁷

5.2 DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO

A reestruturação da Administração Pública catarinense integrava o “Plano 15”, conjunto de proposições que Luiz Henrique comprometia-se a executar, se

²⁰⁴ Fl. 3, Exposição de Motivos – Anexo C.

²⁰⁵ SANTA CATARINA. *Descentralização do Governo e Desenvolvimento Regional...*, p. 3.

²⁰⁶ BOISIER, Sergio. Op. cit., p. 29. (tradução nossa).

²⁰⁷ Idem.

fosse eleito Governador do Estado. Vencido em segundo turno o então Chefe do Executivo, Esperidião Amin, Luiz Henrique tomou posse e nos primeiros dias de seu governo enviou projeto de lei complementar à Assembleia Legislativa do Estado (nº 001/2003), cumprindo a promessa de campanha de reformulação da estrutura estatal.²⁰⁸

Em ato não usual a um Chefe do Poder Executivo, o Governador apresentou pessoalmente o projeto de lei na sessão do dia 7 de janeiro, aproveitando a oportunidade para justificar as razões pelas quais a reforma era necessária e o formato que ela tomaria. Aos deputados suplicava o candidato eleito o enriquecimento do projeto, “através da discussão, da deliberação e da proposição de emendas”.²⁰⁹

Tal conduta, diga-se de passagem, foi muito elogiada pelos parlamentares durante as discussões do projeto.²¹⁰ Segundo transcrições das reuniões ocorridas na Casa nesta época, a submissão do projeto à Assembleia e a presença do Governador em plenário foram percebidas como um gesto de respeito e de valorização do Poder Legislativo estadual.²¹¹

Uma semana após a matéria ter sido apresentada, foi realizada audiência pública e ouvida a opinião de setores da sociedade civil sobre a matéria. A principal demanda veiculada na ocasião consistia na supressão dos parágrafos 1º a 7º, do artigo 90 do projeto de lei, que propunham a extinção de empresas de economia mista do Estado.²¹² Essas entidades estavam desenvolvendo normalmente suas

²⁰⁸ O Projeto de Lei Complementar nº 001/2003 foi enviado à Assembleia Legislativa do Estado em 7 de janeiro de 2003.

²⁰⁹ Relato do Deputado Herneus de Nadal (PMDB), sobre o discurso de LHS. Cf. Ata da 7ª Sessão Extraordinária, da 2ª Convocação Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de 21 de janeiro de 2003, p. 24.

²¹⁰ Cf. Ata da 3ª Reunião Extraordinária Conjunta das Comissões de Constituição e Justiça, de Trabalho, de Administração e de Serviço Público e de Finanças e Tributação, na 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, em 21 de janeiro de 2013, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, fls. 380-381.

²¹¹ Até mesmo o PPB, partido líder da bancada oposicionista, deixou registrado “de forma muito sincera, nosso aplauso à democrática iniciativa do Exmo. Sr. Governador do Estado, Sr. Luiz Henrique da Silveira, por ter permitido que esta Casa e a sociedade catarinense discutissem amplamente seu projeto de reestruturação administrativa, no momento em que submeteu a matéria pela via legislativa normal ao invés de Medida Provisória”. Cf. fl. 205 dos autos do Projeto de Lei Complementar nº 001/2003 e p. 24, da Ata da 7ª Sessão Extraordinária, da 2ª Convocação Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de 21 de janeiro de 2003.

²¹² Mais especificamente: a IAZPE – Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação; COHAB – Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina; CODESC – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina; SANTUR – Santa Catarina Turismo

atividades institucionais e se entendia que a sua extinção automática (e substituição posterior por Agências, em alguns casos) acarretaria inúmeros prejuízos ao Estado e à sociedade. Por consenso entre os parlamentares e por reivindicação dos presentes à audiência pública, a Assembleia acabou posteriormente por suprimir os dispositivos referidos.²¹³

Em menos de 15 (quinze) dias de sua apresentação, a proposta foi debatida e aprovada e em 30 de janeiro de 2003 foi publicada a Lei Complementar nº 243, que estabeleceu “a nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo” catarinense.

Uma vez que o Projeto de Lei Complementar nº 001/2003 foi votado pela Assembleia Legislativa do Estado no primeiro mês de 2003, ainda compunham a Casa os parlamentares eleitos no escrutínio de 1998.²¹⁴ Na ocasião, dos 40 (quarenta) deputados que compunham a Assembleia, 10 (dez) eram filiados ao PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro e 3 (três) ao PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, legendas que compunham a coligação do novo Governador. Por sua vez, 10 (dez) deputados eram filiados ao PPB - Partido Progressista Brasileiro e 9 (nove) era filiados ao PFL - Partido da Frente Liberal, partidos alinhados com o antigo Governador, não reeleito, Esperidião Amin. Do restante dos deputados, 5 (cinco) eram filiados ao PT - Partido dos Trabalhadores, 2 (dois) ao PDT - Partido Democrático Trabalhista e 1 (um) ao PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.²¹⁵

Apesar de rápida tramitação, a aprovação do projeto não foi sem incidentes. Foram apresentadas mais de 100 (cem) propostas de emendas pelos

S/A; EPAGRI –Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A; CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina; e CEASA – Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina.

²¹³ A audiência pública realizada em 14/01/03 foi proposta pelo Deputado Afrânio Tadeu Boppré, do PT.

²¹⁴ Conforme o artigo 2º do Regimento Interno da Alesc, “Legislatura é o período correspondente ao mandato parlamentar, de quatro anos, iniciando-se em 1º de fevereiro do primeiro ano e terminando em 31 de janeiro do quarto ano de mandato, dividida em quatro sessões legislativas, uma por ano”. In: SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado. *Regimento Interno*. Disponível em: < http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/regimento/Regimento_10_04_13.pdf> Acesso em: 01 maio. 2013.

²¹⁵ SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. *Eleições 1998*. Disponível em: < <http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-antiores/1998-geral/index.html>>. Acesso em: 01 maio. 2013.

Parlamentares,²¹⁶ sem contar as modificações realizadas pelas Comissões da Casa. Pontue-se que o Projeto de Lei continha 147 (cento e quarenta e sete) artigos em sua totalidade.

5.3 PROPOSTAS DE EMENDAS APRESENTADAS

As propostas de reformas advieram tanto de deputados da base governista, quanto da oposição. Confira-se:

QUADRO 1. PARTIDOS E NÚMERO DE EMENDAS PROPOSTAS²¹⁷

<i>Partido</i>	PPB	PDT	PT	PTB	PMDB	PFL	PSDB
<i>Nº emendas</i>	25	13	10	0	35	23	2

FONTE: a autora (2013)

O teor de tais propostas era amplo: compreendia questões como a criação de novos cargos, o número de Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs), bem como a sua área de abrangência e ainda, o espectro de competência das Secretarias de Estado concentradas na Capital catarinense. Igualmente, questões menores relacionadas à nomenclatura das Secretarias e dos cargos, à precisão de ordem redacional e de técnica legislativa, entraram em destaque.

O projeto e as emendas apresentadas foram encaminhados às Comissões Permanentes de Constituição e Justiça; de Trabalho, Administração e Serviço Público; e de Finanças e Tributação.²¹⁸ Um parecer único foi elaborado, nos termos do artigo 71, inciso I do Regimento Interno da Casa, após cada uma das Comissões

²¹⁶ No total, foram 104 (cento e quatro) propostas de emendas parlamentares, 2 (duas) subemendas e 3 (três) emendas que não obtiveram número e não foram votadas, não tendo aqui então sido contabilizadas.

²¹⁷ No total, foram 104 (cento e quatro) emendas propostas, no entanto, algumas foram apresentadas por mais de um partido: nº 1 (PFL, PSDB, PDT); nº 29 (PMDB, PFL); nº 30 (PT, PPB, PMDB); e nº 93 (PDT, PMDB). Também foram apresentadas por mais de um partido as seguintes emendas, no entanto, em razão de rasuras nas Atas, não foi possível identificar todas as legendas: nº 38 (PT, ?); nº 49 (PMDB, PSDB, ?); nº 56 (PMDB, ?); nº 93 (PDT, PMDB); nº 38a (PT, ?); nº 97 (PFL, ?).

²¹⁸ Eram os relatores: CCJ – Deputado Afrânio Boppé (PT); CTASP – Deputado Reno Luiz Caramori (PPB); CFT – Deputado Heitor Luiz Sché (PFL).

ter apresentado relatórios diferentes entre si “em pontos vitais do projeto proposto”.²¹⁹

Os relatores esclareceram, no entanto, que “em que pese o esforço de buscar o acatamento do maior número de emendas”, tiveram que “adotar alguns princípios que, obrigatoriamente, deveriam nortear o parecer”, dentre os quais, o de que o relatório “não poderia mudar profundamente a estrutura governamental proposta”.²²⁰ Muitas emendas foram então rejeitadas, pois os deputados partiram do pressuposto de que não seria adequado devolver ao Chefe do Poder Executivo um projeto muito modificado.

A principal razão apontada seria a de que o projeto nos moldes originais teria tido aprovação popular. Isso porque a campanha de Luiz Henrique havia sido centrada na reforma administrativa e com a sua eleição, pressupunha-se que o apoio à reforma havia se manifestado nas urnas. Nesse sentido, confira-se a intervenção realizada pelo deputado Manoel Mota (PMDB), na Assembleia Extraordinária que aprovou o projeto de lei complementar, e cujo teor foi repetido por vários outros deputados em seus pronunciamentos:

Sr. Presidente e Srs. Deputados, **este projeto de descentralização não é uma invenção do Governo nem da sua equipe**, que o acompanhou até agora. **São os sentimentos das urnas do povo catarinense.**

Então, respeitando o povo, foi encaminhado esse projeto. Os quatro cantos de Santa Catarina receberam na época o ex-Prefeito Luiz Henrique da Silveira, e a sua proposta de plano de governo era esta. Ele não perdia tempo, e mostrando o Plano 15 ele dizia: “Leiam, guardem e cobrem”. Era isso que ele pedia em todos os momentos.

Foi em cima dessa proposta que houve as mudanças em Santa Catarina, e ele foi conduzido pelas urnas, pelo povo, pelo voto soberano, ao Governo do Estado de Santa Catarina.

É evidente que aqui este Parlamento tem autonomia, pode mudar, aperfeiçoar, ele o está fazendo, mas o que não pode é modificar o projeto original. Por que aí tira-se o direito daqueles que votaram e que merecem respeito.²²¹ (grifo nosso)

²¹⁹ Cf. Ata da 3ª Reunião Extraordinária Conjunta das Comissões de Constituição e Justiça, de Trabalho, de Administração e de Serviço Público e de Finanças e Tributação, na 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, em 21 de janeiro de 2013, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, fl. 372.

²²⁰ Ibidem, fl. 372v.

²²¹ Cf. Ata da 7ª Sessão Extraordinária, da 2ª Convocação Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de 21 de janeiro de 2003, p. 40.

O parecer único apresentado pelas Comissões Permanentes da Casa trazia algumas alterações ao projeto original, permanecendo apenas 3 (três) pontos divergentes, relacionados ao número e ao local de Secretarias de Desenvolvimento Regional – questão a ser pormenorizada no item subsequente –, bem como à convalidação de atos de leis anteriores,²²² todas consensualmente remetidas à discussão em Plenário.

A fim de sistematizar as mais de 1.600 (um mil e seiscentas páginas) do processo legislativo que culminou na aprovação da LC nº 243/2003, procederemos a uma divisão das emendas parlamentares por conteúdo²²³ e, em seguida, selecionaremos aquelas que ocasionaram maior debate legislativo e que guardam maior pertinência ao conteúdo inovador da proposta.

Nesse sentido, das 104 (cento e quatro) propostas de emendas parlamentares apresentadas, 6 (seis) foram “redacionais”, isto é, visavam sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou erro evidente.²²⁴ Por sua vez, 20 (vinte) foram emendas “supressivas”, que objetivavam eliminar parte ou a integralidade de uma proposição.²²⁵ As emendas “aditivas”, que acrescentavam dispositivo ao texto da proposição original, foram em número de 34 (trinta e quatro)²²⁶ e as “modificativas” – que davam nova redação ao dispositivo, sem o modificar substancialmente – foram 35 (trinta e cinco).²²⁷ Finalmente, foram 9 (nove) as emendas “supressivo-aditivas”, que, ao mesmo tempo, suprimiam e acrescentavam dispositivo ao texto da proposição original.²²⁸ Para melhor entendimento, confira-se o quadro resumo:

²²² O artigo 99, que convalidava atos de nomeação e pagamentos de leis anteriores, acabou sendo suprimido pela emenda nº 78. Segundo discutido em Plenário, o dispositivo era de grande complexidade e poderia ocasionar sério impacto no serviço público estadual. Os deputados julgaram por suprimi-lo, oportunizando a discussão posterior da matéria. Cf.: Ibidem, p. 130.

²²³ Utilizamos aqui a classificação prevista no artigo 188 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa catarinense, acrescentando as hipóteses de emendas redacional e supressivo-aditiva, para melhor detalhamento do objeto de estudo.

²²⁴ Emendas redacionais nºs 18, 19, 20, 21, 22 e 93.

²²⁵ Emendas supressivas nºs 2; 3; 6; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 27; 74a; 76; 79; 81; 82; 88; 94; 95a; 98.

²²⁶ Emendas aditivas nºs 4; 5; 7; 8; 9; 10; 38; 38a; 39; 40; 41; 45; 46; 47; 49; 50; 52; 53; 56; 57; 58; 59; 61; 62; 63; 65; 67; 70; 72; 80; 84; 97; 98b; 99b.

²²⁷ Emendas modificativas nºs 1; 24; 26; 28; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 42; 43; 44; 51; 54; 60; 66; 68; 73; 74b; 75; 77; 78; 83; 85; 86; 87; 89; 91; 92; 95b; 96b; 97b.

²²⁸ Emendas supressivo-aditivas nºs 23; 25; 29; 48; 55; 64; 69; 71; 90.

QUADRO 2. CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDAS APRESENTADAS AO PLC Nº 001/2003 E ÍNDICE DE APROVAÇÃO

Status Tipo	Aprovadas (A)	Parcialmente Aprovadas (PA)	Rejeitadas (R)	Prejudicadas (P)	Total
<i>Redacional</i>	5	1	-	-	6
<i>Supressiva</i>	10	1	9	-	20
<i>Aditiva</i>	19	4	10	1	34
<i>Modificativa</i>	18	1	14	2	35
<i>Supressivo- Aditiva</i>	4	-	5	-	9
Total de Emendas A/PA = 63 (62,3%) ²²⁹					

FONTE: a autora (2013)

É possível inferir do exposto que, apesar de não terem sido aprovadas em sua totalidade,²³⁰ uma boa porção das propostas de emendas ao projeto inicial foi, ao final, acatada (62%), compondo a redação final da Lei Complementar. Esclareça-se que parte dessas emendas já havia sido incorporada na redação do parecer final elaborado em conjunto pelas Comissões Permanentes da Casa supra referidas.

5.4 PONTOS POLÊMICOS

A bancada do PPS, oposicionista, liderou as principais discussões acerca do projeto de lei complementar nº 001/2003. O ponto mais polêmico dizia respeito ao aumento de despesas com a implantação das Secretarias Regionais e a possibilidade de ofensa ao limite de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2002).

Quando se endereçou pessoalmente à Assembleia Legislativa e mais, durante a campanha, o Governador do Estado havia se comprometido com a

²²⁹ Para o cálculo foram desconsideradas as emendas prejudicadas. Logo, do total de 101 emendas, 63 foram aprovadas ou parcialmente aprovadas (62,3%) e 38 foram rejeitadas (37,6%).

²³⁰ A impressão geral veiculada era a de que a maior parte das emendas havia sido acatada. Nesse sentido, afirmou o Deputado Afrânio Boppré, Relator da Comissão de Constituição e Justiça: “A maioria das emendas – praticamente 90% - foi acatada. Não foram acatadas as emendas que criavam cargos” (fl. 372v – Ata da 3ª Reunião Extraordinária Conjunta das Comissões de Constituição e Justiça, de Trabalho, de Administração e de Serviço Público e de Finanças e Tributação, na 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, em 21 de janeiro de 2013). A sistematização realizada desmente tal afirmativa.

redução do número de cargos. Na exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei fez o Chefe do Poder Executivo expressamente constar:

A reestruturação da Administração Pública do Estado de Santa Catarina, nos termos em que proposta, **não aumentará o quantitativo de cargos comissionados e efetivos**, nem tão pouco aumentará as despesas com a folha de pessoal do Poder Executivo. O agrupamento de funções executivas das Secretarias, Autarquias e Fundações nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, provocará **a redução de despesas administrativas** em razão do melhor aproveitamento dos espaços físicos, em função da atuação integrada e da otimização do uso dos recursos públicos.²³¹ (grifo nosso)

Para o PPB, partido oposicionista, no entanto, não seria possível afirmar que “o projeto não aumenta um só cargo e nem as despesas, quando no próprio Anexo VIII cria 28 cargos de secretários e igual número de secretários adjuntos, impossíveis de serem preenchidos via remanejamento ou substituição de funções”.²³² No total, segundo levantamento realizado pelo partido, a proposta elevaria em 85 (oitenta e cinco) o número de cargos comissionados no Poder Executivo, aumentando o comprometimento mensal com a folha de pagamento em R\$ 297.736,32.²³³

Esse aumento, somado com o número de cargos ainda não providos no governo anterior, viria a comprometer o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo os deputados da oposição. Esclareça-se que o Tribunal de Contas havia feito um alerta ao Governo do Estado, no final da gestão anterior, sobre a existência de comprometimento de 48,32% da receita líquida corrente, quando o limite prudencial da lei é fixado em 46,5% e o limite final é de 49%.²³⁴ O Poder Executivo, portanto, estava no limite dos gastos permitidos.

Somada a essa questão, os deputados Joarez Carlos Ponticelli, Nelson Goetten de Lima e Lício Mauro da Silveira, todos do PPB, demonstraram

²³¹ Fl. 2, Exposição de Motivos – Anexo C.

²³² Ata da 3ª Reunião Extraordinária Conjunta das Comissões de Constituição e Justiça, de Trabalho, de Administração e de Serviço Público e de Finanças e Tributação, na 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, em 21 de janeiro de 2013, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, fl. 369v.

²³³ Discurso do deputado Joares Ponticelli – Cf. Ata da 7ª Sessão Extraordinária, da 2ª Convocação Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de 21 de janeiro de 2003, p. 13.

²³⁴ Idem.

preocupação de que a manutenção de um expressivo número de Secretarias centrais acabaria comprometendo a proposta de descentralização.²³⁵

Em resposta, parlamentares do PMDB, partido do governo, tentaram demonstrar que a reforma não iria onerar os Cofres do Tesouro do Estado. Nesse sentido, afirmaram que seria não só retirado da estrutura central de governo o número de cargos necessário para aparelhar as Secretarias Regionais, como também extintas inúmeras Secretarias centrais.²³⁶ Como resultado, a operação proporcionaria uma economia do Estado e não o contrário, não havendo que se falar em comprometimento com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.²³⁷

O deputado Nilson Gonçalves (PMDB), inclusive, tentou “tranquilizar” os deputados invocando a sua experiência como vereador na cidade de Joinville, quando lá implantadas as “Administrações Regionais” (posteriormente denominadas Secretarias Regionais e, atualmente, Subprefeituras, como já visto), pelo então Prefeito Luiz Henrique. Segundo o parlamentar, ele teria assistido “a esse mesmo discurso” na ocasião e a muitas reações extremas por parte dos vereadores. No entanto, assegurava, foram criadas as Secretarias com “ótimos resultados”, tanto que Joinville seria considerada “um dos municípios mais desenvolvidos do Sul do país”.²³⁸

Apesar das discussões e das “considerações” feitas, todos os parlamentares comprometiam-se a aprovar a proposta, inclusive os da oposição, afirmando que a reforma administrativa havia sido “uma decisão das urnas”, motivo pelo qual deveria ser respaldada pela Casa Legislativa.²³⁹

²³⁵ Cf. Ata da 7ª Sessão Extraordinária, da 2ª Convocação Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de 21 de janeiro de 2003, p. 16, 28, 31.

²³⁶ Mais especificamente, a estrutura do governo era composta por 1.381 cargos e, com a reestruturação, 1.297 cargos seriam destinados à estrutura central e o restante, 84 cargos, seriam dispostos nas SDRs.

²³⁷ Segundo o deputado Ronaldo José Benedet (PMDB), “Fazendo-se a conta com todos os Secretários, a futura estrutura teria um gasto de R\$ 2.975.705.72 e a atual teria um gasto de R\$ 3.067.870.00. Portanto, há uma diferença bem maior com relação à atual estrutura; a futura será menor”. Cf. Ata da 7ª Sessão Extraordinária, da 2ª Convocação Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de 21 de janeiro de 2003, p. 34.

²³⁸ Ibidem, p. 33.

²³⁹ Ibidem, p. 28.

Transpondo a questão, o deputado Romildo Luiz Titon (PMDB), em nome do interior do Estado, defendeu a necessidade de instalação das Secretarias de Desenvolvimento Regionais, como instrumental necessário à melhor distribuição de recursos pelo território catarinense. Resgatando aspirações discutidas nos Fóruns de Desenvolvimento Regional pormenorizados no item 3.2.2, o parlamentar defendia o programa governamental, nos seguintes termos:

Vivemos numa região praticamente abandonada pelos Governos, onde além da distância com a Capital do Estado poucos órgãos do Estado têm que chegam mais próximos da população o atendimento da coisa pública. (sic) Através da criação dessas Secretarias talvez daremos a oportunidade de o cidadão catarinense, que acredita no interior do Estado, que acredita ainda na terra, na nossa produção, ter a oportunidade de um local para reivindicar, para apresentar as suas reivindicações.

E essa oportunidade nos darão as Secretarias Regionais, que terão o seu orçamento próprio, o qual certamente será administrado por aqueles que conhecem a região, dando oportunidade igual a todos os Municípios.

Basta de vermos todos os recursos de Santa Catarina, ou na sua maioria, sendo investidos aqui, na Capital do Estado, onde vemos a todos os instantes obras vultosas, túneis que se constroem de R\$50, de R\$60 milhões, elevados de R\$20, de R\$ 30 milhões. (...)

É oportuno que se leve recursos para o interior do Estado (...). Por isso, já que não conseguimos ter a Capital no centro do Estado de Santa Catarina, é a oportunidade primeira que nos dão de ter pelo menos uma Secretaria onde iremos buscar as nossas reivindicações.²⁴⁰ (grifo nosso)

Superado esse ponto, o objeto de divergência principal relacionava-se então ao local e ao número de Secretarias de Desenvolvimento Regional, que na proposta original eram fixadas em 28 (vinte e oito). Para a Comissão de Constituição e Justiça a quantia deveria ser diminuída para 21 (vinte e uma), em consonância com o número de microrregiões já existentes no Estado.²⁴¹ Esclareça-se aqui que as microrregiões são previstas no artigo 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina e correspondem a uma divisão geográfica do território.

Apesar das diferenças, alguns deputados entendiam por aproveitar a divisão geográfica proporcionada pelas microrregiões para estabelecer os limites territoriais de cada Secretaria Regional. Outros, compreendendo que os municípios-sede de cada microrregião nem sempre representavam as regiões mais carentes e

²⁴⁰ Ibidem, p. 43-44.

²⁴¹ Em verdade, são em número de 23 (vinte e três) as microrregiões do Estado e não 21 (vinte e uma), como disposto pela CCJ.

carecedoras de desenvolvimento, rejeitavam tal proposta.²⁴² A ideia era a de “tratar desigualmente as regiões desiguais”, pois muitas localidades do Estado “sofrem[iam] muito com a depressão econômica”.²⁴³ Defendia-se então que a estruturação das microrregiões não correspondia exatamente às necessidades pelas quais a reforma administrativa havia sido instituída: (i) proporcionar a regionalização do desenvolvimento, e (ii) a distribuição igualitária de riquezas por todo o Estado.

A liderança do PPB, inclusive, apresentou proposta de emenda para a criação de mais uma SDR, no extremo oeste do Estado (emenda nº 70). Ao final, foram aprovadas em Plenário o remanejamento de algumas das cidades integrantes das SDRs (emendas nº 23, 25, 69, 70), bem como a constituição de uma nova Secretaria, instituindo-se, no total, 29 (vinte e nove) Secretarias de Desenvolvimento Regional.²⁴⁴ É dizer, a Assembleia acrescentou a criação de 1 (uma) SDR ao projeto original.²⁴⁵ Esse número, no ano de 2013, é de 36 (trinta e seis).

Outras 2 (duas) emendas foram aprovadas, relacionadas à composição dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs) por membros da sociedade civil organizada, assegurando-se a representatividade empresarial e dos trabalhadores (emenda nº 58), e dos Presidentes das Câmaras de Vereadores (emenda nº 61). Justificava-se a necessidade de representatividade sindical “em face da notória vocação agropecuária, têxtil, metal-mecânica, carbonífera e turística no Estado”, que autorizaria a participação de tais entidades nos projetos de desenvolvimento regional.²⁴⁶

Os Conselhos, como será visto adiante, “são órgãos de aconselhamento, orientação, formulação (das normas) e proposição das diretrizes gerais par ao desenvolvimento das atividades das Secretarias”.²⁴⁷ Atualmente são presididos pelo Secretário Regional e constituídos pelos Prefeitos, Presidentes de Câmaras

²⁴² Nesse sentido, conferir p. 40 e 41 da Ata da 7ª Sessão Extraordinária, da 2ª Convocação Extraordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, de 21 de janeiro de 2003.

²⁴³ Ibidem, p. 42.

²⁴⁴ A proposta de emenda apresentada pelo partido de oposição foi aprovada em Plenário por 25 (vinte e cinco) votos favoráveis, 6 (seis) votos contrários e 1 (uma) abstenção e originou a criação da SDR com sede no Município de Palmitos (inc. XXIX, do art. 56, da LC nº 243/2003).

²⁴⁵ Essa informação desmente o entendimento de que o Legislativo Estadual teria adicionado várias Secretarias à proposta original, fragmentando as regiões. Nesse sentido: SIEBERT, Claudia. Op. cit., p. 150.

²⁴⁶ Cf. fl. 185 dos autos do processo de tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 001/2003.

²⁴⁷ FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 225.

Municipais e 2 (dois) representantes da sociedade civil de cada Município da microrregião de abrangência das Secretarias Regionais.²⁴⁸

Apesar de muitas outras questões terem sido objeto de acirrado debate entre os parlamentares, esses foram os principais pontos de dissenso na Assembleia relacionados diretamente à inovação institucional proporcionada pela LC nº 243/2003, quando do exame do projeto de lei em Plenário.

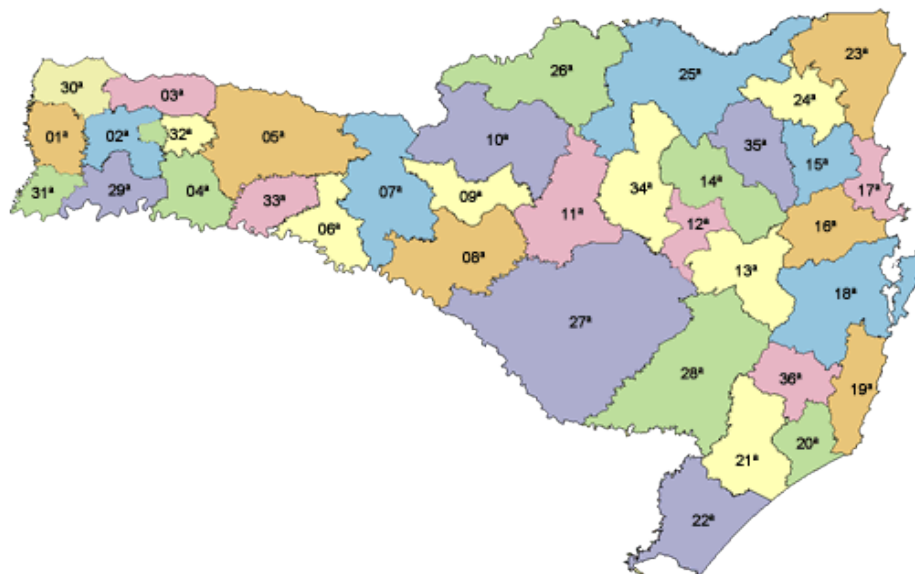
A discussão, a votação e a aprovação da proposta, por unanimidade, ocorreram em sessão extraordinária na data de 21 de janeiro de 2003 e a lei foi sancionada e publicada pelo Governador do Estado, em 30 de janeiro do mesmo ano. O processo legislativo durou menos de 1 (um) mês, portanto. Em síntese, a estrutura de governança territorial proposta pelo Chefe do Poder Executivo foi bem recebida pelos Deputados Estaduais e, com exceção de algumas alterações pontuais, o projeto original foi aprovado sem reservas.

5.5 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVO-LEGAL DO “GOVERNO DESCENTRALIZADO”

A Lei Complementar nº 243, publicada em 30 de janeiro de 2003, estabeleceu a nova estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina. A Administração Direta passou a compreender as Secretarias de Estado Centrais, com sede na capital Florianópolis, e as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDRs), distribuídas por todo o território catarinense, conforme informa a figura:

²⁴⁸ BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; BAZZANELLA, Sandro Luiz. A descentralização em Santa Catarina. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano 57, n. 275, p. 68-77, out./dez. 2010, p. 68.

FIGURA 1. MAPA SDRs



FONTE: Secretaria do Estado de Planejamento.²⁴⁹

Esse regramento inicial foi alterado pela Lei Complementar nº 284/2005 e, sucessivamente, pela Lei Complementar nº 381/2007, restando o núcleo duro da iniciativa, no entanto, inalterado. Os novos diplomas, segundo o Governo, contribuíram para o aprofundamento do processo “descentralizador”: foram criadas outras Secretarias de Desenvolvimento Regional e houve um melhor detalhamento das atribuições de cada SDR e das Secretarias de Estado Centrais.

Atualmente, portanto, as Secretarias de Desenvolvimento Regional são em número de 36 (trinta e seis).²⁵⁰ Tais figuras têm por função executar as políticas públicas do Estado, funcionando cada SDR como uma “agência de desenvolvimento” o que, nos dizeres do § 1º do artigo 2º, da LC nº 381/07, significa o seguinte:

Agência de Desenvolvimento Regional é o órgão descentralizado da estrutura do Estado capaz de induzir e motivar o engajamento, a integração

²⁴⁹ Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/mapas.php>> Acesso em: 2 jul. 2013.

²⁵⁰ São as cidades-sede de SDR, de acordo com a numeração do mapa: 1ª) São Miguel do Oeste; 2ª) Maravilha; 3ª) São Lourenço do Oeste; 4ª) Chapecó; 5ª) Xanxerê; 6ª) Concórdia; 7ª) Joaçaba; 8ª) Campos Novos; 9ª) Videira; 10ª) Caçador; 11ª) Curitibanos; 12ª) Rio do Sul; 13ª) Ituporanga; 14ª) Ibirama; 15ª) Blumenau; 16ª) Brusque; 17ª) Itajaí; 18ª) Grande Florianópolis; 19ª) Laguna; 20ª) Tubarão; 21ª) Criciúma; 22ª) Araranguá; 23ª) Joinville; 24ª) Jaraguá do Sul; 25ª) Mafra; 26ª) Canoinhas; 27ª) Lages; 28ª) São Joaquim; 29ª) Palmitos; 30ª) Dionísio Cerqueira; 31ª) Itapiranga; 32ª) Quilombo; 33ª) Seara; 34ª) Taió; 35ª) Timbó; e 36ª) Braço do Norte. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/mapas.php>> Acesso em: 2 jul. 2003.

e a participação da sociedade organizada para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões.

Às SDRs cabe executar programas, projetos e ações governamentais próprios ou das Secretarias Setoriais, realizar o planejamento e a execução orçamentária de sua região (art. 77, inc. XIII), bem como promover “a compatibilização do planejamento e das necessidades regionais com as metas do Governo do Estado” (art. 77, inc. IV). Esse planejamento é constituído por um Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), elaborado por cada SDR no âmbito de sua respectiva região, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais (art. 77, inc. II).

O nível setorial, por sua vez, é composto pelas Secretarias de Estado Setoriais, responsáveis por “planejar e normatizar as políticas públicas do Estado” (art. 2º, inc. II, LC nº 381/2007), desenvolvendo “de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, as atividades relacionadas com o planejamento, a formulação e a normatização de políticas e planos de desenvolvimento global e regional” (art. 55).

Os níveis regional e setorial da estrutura organizacional da Administração Pública catarinense deverão atuar de forma articulada, cabendo a ambos “a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle” das políticas públicas do Estado. Tais políticas serão definidas no Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD) e nos Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs), dentre outros instrumentos básicos (artigo 15 da LC nº 381/07).

À cada Secretaria de Desenvolvimento Regional corresponde a figura de um Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR), órgão de consulta e de deliberação das prioridades regionais. Presidido pelo Secretário Regional, cada CDR é composto por Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores da região de abrangência, bem como dois representantes da sociedade civil organizada, por município (art. 82).

Os Conselhos se reúnem de forma itinerante, em sistema de rodízio entre os municípios, pelo menos uma vez por mês. De acordo com o artigo 45 de seu

Regimento Interno,²⁵¹ tais reuniões “deverão acontecer em locais amplos, de fácil acesso, com ampla divulgação, de modo que se possibilite a participação de qualquer cidadão”.

Os CDRs são responsáveis por todo o planejamento regional e pela definição das prioridades que serão a base do Orçamento do Estado. De acordo com o Regimento Interno dessas entidades, “nenhum projeto ou ação, convênio, financiamento ou parceria do Estado com qualquer município ou entidade é executado sem antes obter a aprovação do Conselho”.²⁵² Isso significa que a decisão sobre a aplicação de todo o dinheiro do Estado e os rumos de seu plano de desenvolvimento concentram-se nestes grupos.

Finalmente, outra figura importante nesse contexto é a do Comitê de Descentralização, instituído pela LC nº 284/2005 e mantido pela LC nº 381/2007. Vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento, é um órgão colegiado responsável por “dirimir dúvidas relativas à implementação da descentralização administrativa” (art. 179). É presidido pelo vice-governador e composto por 5 (cinco) Secretários de Estado Setoriais.

²⁵¹ Decreto nº 2.639/2009.

²⁵² Disponível em: <http://www.pli.sdr.sc.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=73>
Acesso em: 2 jul. 2013.

6 CONCLUSÕES

Com a redemocratização do Estado brasileiro, questões relacionadas à distribuição do poder em sociedade ingressaram na pauta de discussões e a descentralização político-administrativa surgiu como possível resposta às novas e complexas funções atribuídas à Administração Pública, servindo, igualmente, como instrumento de estímulo ao desenvolvimento do processo democrático.

De um lado, invocou-se a descentralização como proposta de reestruturação do aparelho burocrático-estatal. Nesse sentido, em diversos Estados da federação foram criadas estruturas de governança territorial, experiências que buscavam promover relações horizontais e de cooperação entre o governo e a sociedade. Este foi o caso das Regiões Administrativas mineiras, dos Conselhos e Câmaras Setoriais Regionais do Espírito Santo e das Sub-regiões Administrativas Cearenses. De origem institucional, não envolviam propriamente “descentralização” administrativa, mas sim a “desconcentração” do poder, isto é: a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, com vistas a aperfeiçoar o funcionamento administrativo-burocrático.

De outro viés, a descentralização foi encarada como instrumental necessário à consolidação e ao aprofundamento da democracia participativa. As experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) do Estado do Rio Grande do Sul e dos Fóruns e das Agências de Desenvolvimento Regional catarinenses (FDRIs e ADRs) retratam este impulso para a criação de novos arranjos institucionais que fomentassem o diálogo entre sociedade civil e Estado.

Os casos aqui apresentados tiveram problemas de continuidade. Com exceção dos Fóruns catarinenses, tais estruturas de governança territorial não ultrapassaram o primeiro biênio de existência. Ainda, no Estado de Santa Catarina, constatou-se uma sobreposição de iniciativas: apesar de não guardarem contraposição aparente, as SDRs suplantaram a atuação dos FDRIs, arranjos, de fato, incipientes, porém advindos originalmente da sociedade civil organizada.

Dessa forma, conclui-se que os problemas socioeconômicos enfrentados pelo Estado de Santa Catarina desde meados da década de 1990 contribuíram para a aceitação de uma proposta de reforma administrativa. O esvaziamento do campo e

a crescente “litoralização” traziam sérias dificuldades de gestão do território e aprofundavam as discrepâncias econômicas e de qualidade de vida entre as diferentes regiões do Estado. Não fosse suficiente, a distância e a falta de compromisso do Governo central com as demandas do interior eram bandeiras há décadas levantadas por políticos e representantes da sociedade civil, em especial da região Oeste catarinense. Exigiu-se por muito tempo, inclusive, a transferência da capital (Florianópolis) para uma cidade do centro do Estado, em uma tentativa de aproximação do Governo das demandas locais e de uma melhor distribuição do desenvolvimento econômico-social no território.

O desenvolvimento e a repartição de recursos de forma igualitária entre todas as regiões eram problemáticas tão presentes nas discussões políticas no Estado, que foram justamente no interior que surgiram as primeiras Associações de Municípios, com vistas a desenvolver diagnósticos e ações para a ação estatal. Tais entidades, posteriormente auxiliadas pela Federação Catarinense de Municípios - FECAM, passaram a atuar como órgãos de pressão conjunta de prefeitos perante os Executivos estadual e federal.

Igualmente, por iniciativa destas mesmas Associações e da sociedade civil foi criado o Fórum do Oeste, precursor dos demais Fóruns e Agências de Desenvolvimento Regional. E como visto, foi por intermédio dessas organizações que se permitiu o ingresso de demandas microrregionais nos planos do Governo estadual.

Este ambiente de diálogo regional é apontado atualmente como um dos pontos fortes da “descentralização” em Santa Catarina, a despeito das falhas que o programa encerra. A proximidade que o processo promove entre regiões e o Governo do Estado e entre municípios, bem como com a própria população, cria a percepção de um progressivo aumento do poder regional no processo decisório de políticas públicas. Daí que boa parte da doutrina aponta a estruturação desse novo arranjo institucional como irreversível.

Neste contexto, a estrutura político-administrativa criada pelo “Governo Descentralizado” perdura há mais de 10 (dez) anos, tendo sobrevivido às alternâncias de poder. A abordagem descritiva empreendida no presente trabalho auxiliou na compreensão dos motivos de permanência desse novo arranjo institucional, bem como delineou as necessidades que envolveram a instituição do

“Governo Descentralizado”, em cumprimento ao primeiro objetivo estipulado no presente trabalho.

Infere-se então do exposto, que o projeto de governo encampado pelo atual Senador Luiz Henrique nas eleições de 2002, consubstanciado no divulgado “Plano 15”, teve o mérito de capitalizar demandas regionais antigas relacionadas ao desenvolvimento regional sustentável, amalhando-as em uma estrutura institucional com precedentes exitosos na história.

Nesse sentido, o conhecimento de experiências bem-sucedidas de administrações regionais como os *Landkreise* alemães auxiliou no desenho da estrutura governamental catarinense. Ademais, o então Governador do Estado já estava familiarizado com os principais desafios que uma proposta como a apresentada encerrava: em meados da década de 1970, havia executado um arranjo institucional similar no Município de Joinville, por intermédio das “Administrações Regionais”, atuais “Subprefeituras”.

Dessa maneira, os contornos executivos das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) guardam similitudes com a das atuais Subprefeituras joinvillenses, servindo ambas para o planejamento e a execução, em suas áreas de competência, de atividades da Administração. O “Governo Descentralizado” encerra, no entanto, limitações em relação ao modelo de inspiração alemão.

Enquanto este último investe-se de um caráter descentralizador propriamente dito, a experiência catarinense é, no limite, apenas desconcentradora do poder. Com efeito, os Governos regionais alemães são dotados de poderes políticos e administrativos, bem como Poderes Legislativo e Executivo próprios, possuindo autonomia financeira em suas respectivas regiões. As SDRs, por sua vez, nada obstante formalmente deterem autonomias política e de gestão, sujeitam as políticas públicas regionalmente definidas, à liberação de recursos por parte do Executivo estadual.

Não bastasse, a estrutura do “Governo Descentralizado” é comumente criticada por corresponder apenas a uma acomodação de “interesses políticos”, uma vez que cabe ao Governador do Estado indicar o Secretário de Desenvolvimento Regional. Igualmente, parte dos cargos em cada SDR é provida por funcionários

comissionados, em detrimento de funcionários de carreira, o que diferencia o modo de composição das estruturas burocráticas catarinenses, das alemãs.

Finalmente, um dos elementos-chave em todo e qualquer processo de descentralização, a participação e o controle social, são apenas parcialmente atendidos no arranjo institucional de Santa Catarina, já que se verifica uma baixa representação de organizações sociais e de segmentos vulneráveis socioeconomicamente nos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Apesar das prioridades de cada região serem decididas por intermédio dos CDRs, a ausência de caráter vinculativo dessas distinções é outra diferença entre o arranjo institucional catarinense e o alemão.

A estrutura de governança catarinense, portanto, implica a transferência da atividade administrativa – isto é, da execução de políticas e, em menor medida, de sua fiscalização. O elemento caracterizador de uma genuína descentralização administrativa, entretanto, não está presente. Na medida em que não existe orçamento regionalizado, a execução dos planos pelas SDRs fica na dependência de liberação do Governo central.

Do relatado conclui-se que o segundo objetivo delineado na presente pesquisa, qual seja, a compreensão das inspirações para a estruturação das novas governanças territoriais, foram então explicitados. Resta apenas a compreensão dos conflitos que permearam a tramitação legislativa do projeto de reforma, para se cumprir o terceiro e último objetivo do estudo.

Sobre a questão, podemos concluir que, a despeito do Governo Estadual não deter a maioria na Assembleia Legislativa – a coligação que o elegeu ocupava apenas 13 (treze) das 40 (quarenta) cadeiras da Casa –, e ainda, das mais de 100 (cem) emendas apresentadas ao projeto original, a tramitação do projeto de lei que instituiu o “Governo Descentralizado” ocorreu, no geral, sem maiores incidentes. A elaboração do diploma legal contou com a participação da sociedade, por intermédio de audiência pública, e suscitou relativo debate no Legislativo estadual.

A polêmica principal ficou a cargo das despesas oriundas da criação da estrutura física das SDRs e do ingresso e da qualificação de novos funcionários nos quadros da Administração. Deputados alinhados ao Governo (do PMDB e do PSDB) rejeitavam a ideia do aumento de gastos, afirmando a suficiência do remanejamento e da substituição de funções para a instalação das novas estruturas. A oposição,

liderada pelo PPB, sustentava que tais operações não seriam suficientes sem que fossem criados novos cargos, o que colocaria em alerta as contas do Tesouro estatal diante do limite de gastos imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao final, houve de fato criação de novos cargos e aumento de gastos, mas respeitadas as limitações fiscais.

Tal problemática, entretanto, não dificultou a aprovação da proposta. Da leitura do processo de tramitação do projeto de lei complementar pôde-se inferir que o programa de reestruturação da Administração Pública não era encarado como uma ideia de determinado candidato, mas como uma resposta a reivindicações da própria sociedade catarinense. Nesse sentido são os depoimentos de deputados analisados, de todos os espectros partidários, que afirmavam que o projeto detinha aprovação popular e “transcendia” a figura do Governo estadual.

Superada a questão orçamentária, o debate girou em torno do número de SDRs a ser aprovado e dos municípios a serem abrangidos por cada uma dessas estruturas. Daí que a maior parte das emendas aprovadas possuía ou natureza modificativa – isto é, dava nova redação ao dispositivo sem o modificar substancialmente, por questão de precisão redacional ou de técnica legislativa –, ou natureza aditiva – acrescentava dispositivo ao texto da proposição original, alterando, por exemplo, os municípios componentes de uma das Administrações regionais.

Ao final, foi acrescentada a criação de 1 (uma) Secretaria ao projeto original. Nos anos seguintes, entretanto, e para garantir a ampliação do apoio político ao Governo e a institucionalização do “Governo Descentralizado”, foram criadas mais 7 (sete) SDRs. A questão do número de Secretarias e sua base territorial é objeto de debate até os dias atuais. Para alguns, ao desconsiderar arranjos institucionais anteriores, a proposta teria obedecido apenas a motivações político-partidárias.

O fato é que a maior parte das emendas foi acatada e, por derradeiro, todas as bancadas votaram favoravelmente ao projeto de Lei Complementar e, em aproximadamente 15 (quinze) dias de tramitação, foi publicada a LC nº 243/2003, instituindo-se o “Governo Descentralizado”.

Confia-se que os dados relatados e as análises empreendidas no presente estudo, em grande medida inéditas na literatura especializada – em especial as informações referentes à inspiração para a reforma, o detalhamento da experiência desconcentradora no Município de Joinville e ainda, o exame pormenorizado do

processo de tramitação do PLC nº 001/2003 – contribuam para o entendimento do fenômeno da descentralização, em sentido lato, no território catarinense.

Nesse sentido, as informações coletadas e examinadas devem auxiliar futuras avaliações desta política, à medida que a descrição precisa do objeto, de suas origens e limitações traz maior confiabilidade e precisão de análise. Dessa forma, permitir-se-á uma compreensão mais exata das contribuições que o “Governo Descentralizado” traz para o fomento do desenvolvimento regional e para o aprofundamento da participação democrática, temáticas que, em última análise, inspiraram sua criação, bem como os limites desse novo arranjo institucional e os desafios a serem enfrentados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. Desafios contemporâneos para a reforma da Administração Pública brasileira. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (orgs.). *Administração Pública – Coletânea*. São Paulo: Editora Unesp, p.537-548, 2010.

_____; COUTO, Cláudio Gonçalves. *A redefinição do papel do Estado no âmbito local*. Disponível em: <www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_05.pdf> Acesso em: 01 ago. 2012.

_____; GAETANI, F. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: agenda, aprendizados e coalizões*. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2012.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79-97, jan./mar. 2002.

BANDEIRA, Pedro Silveira. A “região sul” e as estratégias estaduais de desenvolvimento. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 82, maio/ago. 1994.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Capital social e reformas políticas em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado*. Campinas, 2004. 313 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

_____. Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento regional: um estudo de caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina – SDR. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 10, n.2, p. 181-195, maio/ago. 2005.

_____; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; BAZZANELLA, Sandro Luiz. A descentralização em Santa Catarina. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano 57, n. 275, p. 68-77, out./dez. 2010.

_____. *Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional*. Blumenau: Edifurb, 2006.

_____; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Três aspectos da política de descentralização em Santa Catarina. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté (SP), v. 7, n. 3, p. 3-26, set./dez. 2011.

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure*. Santiago do Chile, v. XXX, n. 90, p. 27-40, set. 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Biografia – Luiz Henrique da Silveira*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/parlamentaresconstituientes/constituicao20anos_bioconstituientes?pk=101782> Acesso em: 01 jun. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *DGEO/DITER*. 1990. Disponível em: <<http://www.ngb.ibge.gov.br/Default.aspx?pagina=divisao>> Acesso em: 01 jun. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Diretor de Reforma do Estado*. 1995. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=524&cat=238&sec=25>> Acesso em: 01 ago. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn. (orgs.). *Novos caminhos da gestão pública – olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymar, 2009.

_____. Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

_____; SPINK, Peter. (1998), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV.

BUTZKE, Luciana; THEIS, Ivo Marcos; GOULART, Juliano Giassi. Qual “Desenvolvimento Territorial Sustentável” para Santa Catarina? As Secretarias de Desenvolvimento Regional em Questão. Disponível em: <<http://www.apec.unesc.net/III%20EEC/Desenvolvimento/Artigo%2014.doc>> Acesso em: 01 jun. 2013.

CARNEIRO, José Mário Brasiense; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, XI, n. 1, p. 57-76, mar. 2010.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo* (Tomo I). Buenos Aires: Abedelo-Perrot, 2009.

COSTIN, Claudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque. *Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?* Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

_____. *Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial*. Disponível em: <<http://www.capitalsociaisul.com.br/capitalsociaisul/desenvolvimentoregional/Grupo%203/04.pdf>> Acesso em: 01 maio. 2013.

_____; BÜTENBENDER, Pedro Luis; ROVER, Oscar José; BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. *Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil*. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/ARTIGO_GEST%C3%83O_TERRITORIAL-Col%C3%B3quio_Bahia-.pdf> Acesso em: 01 fev. 2013.

DIÁRIO CATARINENSE. *As Secretarias Regionais e os protestos*. Coluna de Moacir Pereira, de 27 de junho de 2013. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2013/06/27/as-secretarias-regionais-e-os-protestos-abertura-da-coluna-de-27-de-junho/?topo=67,2,18,,,67>> Acesso em: 2 jul. 2013.

ESPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de. (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. Belo Horizonte: EdUEMG, 2012.

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. *RAC*, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010.

KRAUS, Pedro Guilherme. *Associativismo intermunicipal e planejamento microrregional em Santa Catarina*. Florianópolis, 1991. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina.

KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LINS, Hoyêdo Nunes. Regulação local: problemática e ensaio de observação. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 153-178, maio. 2007.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARCON, Maria Teresinha de Resenes; MARQUES, Valesca Menezes. Associações de municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. In: SIEBERT, Claudia (org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas*. Blumenau: Furb, p. 189-211, 2001.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos Enap*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 5.ed. rev.atual., 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MOREIRA, Egon Bockmann. As agências executivas brasileiras e os “contratos de gestão”. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de F. *Curso de Direito Administrativo*. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

PIAZZA, Walter Fernando. *A colonização de Santa Catarina*. Florianópolis, Lunardelli, 1980.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. Atlas: São Paulo, 25.ed., 2012.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e Independência Judiciais: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no estado democrático de direito brasileiro*. Curitiba, 2012. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coords.). **Dicionário de Política**. 13.ed. Brasília: Editora UNB, p. 329-335, 2010.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 59, p. 327-360, dez. 2009.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. *A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios*. Disponível em: <www.kas.de/wf/doc/6760-1442-5-30.pdf> Acesso em: 01 fev. 2013.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado. *Regimento Interno*. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/porta/legislacao/docs/regimento/Regimento_10_04_13.pdf> Acesso em: 01 maio. 2013.

_____. Governo do Estado. Constituição Estadual. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf> Acesso em: 01 fev. 2013.

_____. *Descentralização do Governo e Desenvolvimento Regional: Um Caminho para a Democracia Participativa*. Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 2003.

_____. Prefeitura Municipal de Joinville. *Joinville instala primeira prefeitura nesta quarta-feira*. Notícia de 9/4/2013. Disponível em: <<http://www.joinville.sc.gov.br/noticia/4131-Joinville+instala+primeira+subprefeitura+nesta+quarta-feira.htm>> Acesso em: 01 maio. 2013.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. *Eleições 1998*. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-anteriores/1998-geral/index.html>>. Acesso em: 01 maio. 2013.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. *Eleições 2002*. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-anteriores/2002-geral/2a-turno/index.html>>. Acesso em: 01 maio. 2013.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. *Eleições 1998*. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/eleicoes-anteriores/2006-geral/2a-turno/index.html>>. Acesso em: 01 maio. 2013.

SCHMITZ, Sérgio. *Planejamento estadual: a experiência catarinense com o plano de metas do governo – PLAMEG*. Florianópolis, UFSC, FESC/UDESC, 1985.

SCOTT, John. Les elites dans la sociologie anglo-saxonne. In: SULEIMAN, Ezra; MENDRAS, Henri. (dirs.). *Le recrutement des elites em Europe*. Paris: La Découverte, 1997.

VÉLIZ, C. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel, 1984.

VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46 (5), p. 1.409-1.425, set./out. 2012.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* – vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 4.ed., 2000, 2009 (reimp.).

WORK, R. Decentralization, governance and sustainable regional development. In: STOHR, W. B.; EDALIN, J.; MANI, D. (eds.). *Decentralization, governance and the new planning for local-level development*. Greenwood Publishers: New Regional Development Paradigms, 2001.

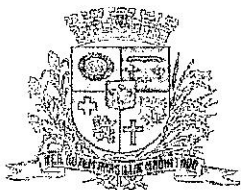
ANEXOS

ANEXO A – Documentos referentes ao PL nº 005/1997, que alterou a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Joinville.

ANEXO B – Plano 15 - Plano de Governo 2003-2006.

ANEXO C – Mensagem do Governador e Exposição de Motivos do PLC nº 001/2003, que estabeleceu nova estrutura administrativa ao Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

ANEXO A – Documentos referentes ao PL nº 005/1997, que alterou a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Joinville.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE

15 de 01 de 1997 MENSAGEM Nº 006/97

Senhor Presidente,

Temos a honra de apresentar à consideração de V.Sa., com o intuito de ser apreciado pelos Senhores Vereadores, o Projeto de Lei em anexo, que altera a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Joinville, tendo por finalidades principais o redimensionamento das Secretarias e a compactação dos cargos da Administração Superior e das Funções Gratificadas, a fim de que a comunidade joinvillense possa ser melhor servida.

Diversas são as razões que impulsionam a reforma ora proposta, dentre elas se destacando:

a) a prestação adequada de serviços públicos considerados essenciais, tais como educação, saúde e habitação;

b) o entendimento de que a máquina estatal possui, como objetivo primordial, a prestação desses serviços à população, principalmente aos mais carentes, sendo seu aparato, portanto, um meio para a consecução desse objetivo, e não um fim em si mesmo.

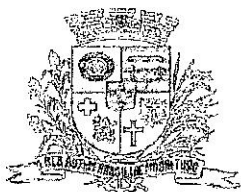
c) por conseguinte, ao mesmo tempo que se visa à valorização do servidor enquanto ser humano, não se pode deixar de buscar uma estrutura que valorize a eficiência e a economicidade de gestão;

d) a necessidade de um centro efetivo de planejamento urbano para o Município;

e) a profunda reformulação, em nível mundial, dos métodos de eficiência e gestão empresarial, que precisam ser aplicados à administração pública; e o descompasso da burocracia municipal com essa realidade, tendo em vista que a folha de pagamento da administração direta e indireta representa, hoje, cerca de 70% da receita, o que inviabiliza a realização de obras e a prestação dos serviços reclamados pelo povo.

f) a redução significativa dos cargos de chefia, cuja relação é hoje, perdulária e ineficiente, de 1 para cada 6 servidores(!), visa a diminuir, no que é legalmente possível, o tamanho da folha de pagamento, buscando economia e racionalidade.

Ilmo. Sr.
VEREADOR JOÃO PESSOA MACHADO,
DD. Presidente da Câmara de Vereadores de Joinville
Nesta.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE

3
9

Cortando na própria carne, estamos propondo, pois, essa redução dos cargos de confiança. Assim, por exemplo, dos 27 (vinte e sete) cargos com vencimento de primeiro escalão, restarão apenas 11 (onze), visto que a Secretaria de Turismo será extinta em 31 de Março de 1997, substituída, ela e a Promoville, pela futura Promotur, de estrutura muito mais leve e moderna.

Reconhecidos os objetivos das reformas propostas, buscou-se uma estrutura que a ela melhor se adeque.

Para tanto, realiza-se a compactação de Secretarias que possuem atribuições assemelhadas; cria-se a Secretaria de Desenvolvimento e Integração; extingue-se a Secretaria de Ações Políticas; para dar maior agilidade e integração ao trabalho do Prefeito, transformam-se e incorporam-se a seu Gabinete atribuições até então pertencentes a Secretarias, as quais passarão a ser desempenhadas pela Assessoria de Negócios do Governo, pela Assessoria de Comunicação Social e pela Procuradoria-Geral do Município.

Ao mesmo tempo, no sentido da integração necessária, e da distinção entre planejamento e execução, resgatando a idéia de descentralização de serviços, que norteia a criação de entidades paraestatais, determina-se que, com exceção do IPPUJ e do IPREVILLE, entidades que continuarão a se reportar diretamente ao Prefeito Municipal, todas as demais sejam supervisionadas pelas Secretarias com as quais possuam áreas de afinidade.

Dentro desse espírito de busca do desenvolvimento e da justiça social, estruturas essenciais de prestação de serviços públicos são mantidas, ainda que de modo mais racionalizado.

Assim se passa com o IPPUJ. Mesmo mantida a sua denominação original, altera-se profundamente sua finalidade e seu escopo. São-lhe retiradas, e transferidas para outros órgãos, atividades-meio, ações burocráticas e expedientes rotineiros, ficando-lhe reservada a função estratégica de "pensar" Joinville, planejando e indicando os rumos de longo prazo do Município, bem como transformando-se em "usina" geradora de projetos que possibilitem o acesso mais amplo às grandes fontes de financiamento, tanto nacionais, como internacionais.

Assim se passa com a Secretaria de Saúde. Ainda que mantendo a mesma denominação anterior, esta pasta passa a comandar, efetivamente, todas as ações referentes à Saúde do Município, inclusive aquelas relativas aos hospitais, postos de atendimento médico, postos de saúde, rede ambulatorial, pronto-atendimentos e as equipes de Saúde da Família a ela vinculados. Caberá à esta pasta não só a execução, como também a formulação da política municipal de Saúde, em conformidade com as orientações e decisões do Conselho Municipal de Saúde.

P



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE

4/

Assim se passa com a nova Secretaria de Habitação, que deixa de responsabilizar-se pela execução de qualquer tipo de obra, inclusive as de saneamento, outrora de sua atribuição, para dedicar-se, exclusivamente à solução do déficit habitacional de Joinville.

Assim se passa com a Secretaria de Educação, que passará a acumular novas responsabilidades, coordenando as ações de Cultura e Esporte do Município. Por tratarem-se de áreas afins, limítrofes e complementares, a racionalidade gerencial exige que sejam reunidas sob uma mesma estrutura de comando, eliminando a duplicidade de esforços e a dualidade de ações. A nova estrutura administrativa ora apresentada coloca sob o comando da Secretaria de Educação e Cultura tanto a Fundação Municipal de Esportes, quanto a Fundação Cultural de Joinville, transformadas em órgãos de segundo escalão, vinculados à nova Secretaria.

Assim se passa com a Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional, nova pasta criada para dedicar-se a um novo problema: a necessidade urgente da criação de novos empregos e geração de mais renda para os cidadãos joinvilenses. A ela estarão vinculadas duas fundações voltadas para questões afins com a geração de emprego e renda: uma, a PROMOTUR, buscando o incremento do Turismo, um dos setores mais dinâmicos da economia mundial e fortemente dependente de mão-de-obra; outra, a Fundamas, direcionada para a qualificação da mão-de-obra dos nossos trabalhadores, preparando-os para um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e exigente. A busca pela integração regional é uma exigência da racionalidade administrativa, tendo em vista a eliminação da duplicidade dos esforços dispendidos pelos vários municípios da região. Havendo uma sinergia entre essas iniciativas, toda a região poderá estar adequadamente atendida, sem que para isso seja necessária a redundância nas ações.

Assim se passa com a Secretaria de Agricultura e do Meio Ambiente, unindo numa só pasta os interesses dos produtores rurais e dos responsáveis pela manutenção do equilíbrio ecológico em nossa região. Com isso, dá-se um grande passo no sentido de desideologizar a questão ecológica, fazendo com que duas lógicas aparentemente conflitantes possam conviver e se retroalimentarem, somando as experiências de um setor tão importante como a Agricultura, com as inovações de uma área nova e cada vez mais importante como o Meio Ambiente. Aquela tem ainda muito a se desenvolver em nosso Município, devendo, para isso, aprofundar-se nas novas tecnologias e aventurar-se em novas culturas. Este último tem como instrumento um dos códigos mais modernos em vigor no país. Se aplicado com sabedoria, parcimônia e equilíbrio, este código pode tornar-se um grande aliado na preservação dos nossos mananciais e do patrimônio ambiental, bem como na recuperação das áreas já degradadas. As ações da Fundema e da Fundação 25 de Julho serão incentivadas, apoiadas e supervisionadas pela Secretaria, inclusive o importante Projeto Joinville, contrato que buscaremos firmar com o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, para a completa despoluição da bacia do rio Cachoeira.

[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE

5/9

Assim se passa com a Secretaria do Bem Estar Social, pasta que deverá manter boa parte das atividades anteriormente executadas pelo Desenvolvimento Comunitário, seja nos CERIs, seja no Programa Mães Crecheiras, mas que deverá ampliar significativamente o espectro de seu atendimento e aprofundar bastante suas relações com as entidades civis da sociedade organizada. Sua nova denominação simplesmente dá ênfase ao fim último de seu mister - o Bem Estar do cidadão -, como resultado de um longo processo de maturação da conscientização, participação, envolvimento e comprometimento da comunidade.

Assim se passa com a Secretaria de Infra-estrutura Urbana, pasta que atraiu para si todas as ações voltadas para a execução de obras no Município. A lógica e a racionalidade administrativa indicaram a necessidade de reunir-se numa só pasta as atividades de Obras e Viação, Serviços Urbanos e Saneamento para, com isso, evitar-se duplicidade de esforços, redundância nas ações e conflito de comando. Obedecendo à lógica e ao espírito que norteiam esta reforma, criaremos, em substituição à Codeville, a CONURB, que será o braço forte, moderno, e eficaz dessa pasta, como executora -- a exemplo do que acontece com a URBs de Curitiba, das diretrizes urbanísticas elaboradas pelo IPPUJ.

Assim se passa com a Secretaria de Administração e Recursos Humanos, resultado da compactação das duas antecessoras de mesmo nome. O intuito desta fusão foi, exclusivamente, o de reduzir mais uma secretaria e toda a estrutura que gravita em seu entorno. Com isso, vamos tornar mais ágil e eficaz o atendimento das demandas dos servidores públicos, bem como dos contribuintes e cidadãos em geral, através da completa informatização do setor e da Prefeitura como um todo.

Assim se passa com a Secretaria da Fazenda. A alteração em sua denominação não se trata de mero purismo semântico. Esta unidade manterá todas as atribuições e responsabilidades anteriormente afetas à Secretaria de Finanças, mas mudarão as ênfases e as prioridades. Se, anteriormente, a grande preocupação era com o aspecto financeiro, o equilíbrio das contas, a partir de agora a ênfase será no aspecto fazendário, ou seja, na responsabilidade que temos de agir como agentes da correta execução orçamentária e fiscal.

Ao dar "status" de Secretaria à Intendência Distrital de Pirabeiraba e às Administrações Regionais, busca-se, no caso daquela, reconhecer a condição especial e singular do Distrito, para o qual temos uma estratégia prioritária de desenvolvimento; e, no destas, ampliar a descentralização, para que a Prefeitura atue mais forte e eficientemente na ponta de atendimento ao nosso povo. Dentro do novo cronograma, as Administrações Regionais evoluirão, ao longo, desta gestão, para a situação de Sub-Prefeituras. Por isso, passam a vincular-se, diretamente, ao Gabinete do Prefeito.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE

Queremos esclarecer que esta proposta de reforma administrativa não se esgota em si mesma. É apenas o início de um processo, cujo aprofundamento o pouco tempo mediado entre o segundo turno e esta data não permitiu.

Logo em seguida, enviaremos o projeto de reforma da administração indireta, onde se verificarão ajustes, em alguns casos, ainda mais profundos. E, futuramente, depois de criterioso estudo, pretendemos aprimorar, mais ainda, a estrutura da administração municipal, a fim de torná-la meio eficiente de prestação de serviços e realização de obras em favor da nossa gente.

A informatização, que hoje é tímida, ocupará, ao final dos próximos quatro anos, todos os espaços do Governo Municipal, tornando exata a informação, perfeito o controle e racional a gestão pública.


Isso vai requerer uma profunda reengenharia na burocracia local, bem como uma mudança radical na cultura dos servidores. O resultado será gente melhor treinada e mais bem remunerada.

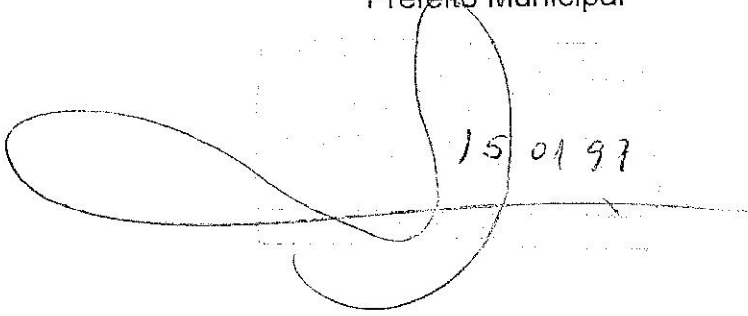
Esta, Senhores Vereadores, é a reforma administrativa que propomos a Vossas Excelências, visando garantir mais agilidade, eficiência, racionalidade e economicidade à Administração Pública de Joinville. Este é o produto final de longas horas de estudo, análises e avaliações, feitas por dedicados e doutos servidores da nossa Municipalidade.

Temos a convicção de que nossa proposta receberá dos Senhores Legisladores a **urgente** aprovação, o que nos permitirá colocar em prática, com brevidade, os planos administrativos cuidadosamente elaborados para beneficiar a todos os joinvilenses.

Sensibilizados pela consideração de Vossa Senhoria e dos nobres Vereadores, aproveitamos o ensejo para externar os nossos sentimentos de elevada estima e consideração.

Joinville, 15 de janeiro de 1997


LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
Prefeito Municipal


15 01 97



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

704
22

CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 06/97

Em análise o Projeto de Lei nº 05/97, encaminhado pela Mensagem nº 06/97, que altera a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Joinville e dá outras providências.

As reformulações propostas visam garantir uma maior agilidade, eficiência, racionalidade e economicidade à Administração Pública de Joinville.

A proposta original foram juntadas 14 (quatorze) emendas, a saber:

- Da Bancada do PT (nºs 01, 11, 12 e 13), a primeira, aditiva ao art. 22; a segunda, modificativa ao art. 26 e supressiva aos artigos 36, 37 e 38; a terceira, supressiva ao artigo 33; e a última, supressiva ao inciso IX e parágrafos 2º e 5º do artigo 3º;
- Do Vereador Jaime Duarte (nºs 02 e 08), a primeira, suprimindo parte do art. 7º; e a segunda, aditiva ao art. 22;
- Dos Vereadores Arinor Vogelsanger e Waldemar Schulz (nºs 03 a 06 e nº 10), a primeira, aditiva ao art. 22; a segunda, supressiva e modificativa ao art. 26; a terceira, aditiva ao art. 16; a quarta, modificativa ao art. 25; e a quinta, modificando o anexo I;
- Dos Vereadores João Rosa, Hercílio Rohrbacher e Luiz Bini (nºs 07 e 14), a primeira, modificativa ao art. 9º; e a segunda, aditiva ao art. 9º;
- Das Bancadas do PMDB, PMN e PL (nº 09), com 28 (vinte e oito) artigos, que modifica, insere, suprime e renumera artigos, parágrafos, incisos e letras do projeto.

Além das emendas acima, a proposição recebeu sugestões do Vereador Jaime Duarte, (fls. 60/62), bem como um parecer do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (vide fls. 63), em resposta à consulta formulada pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa (fls. 51/52).

Do ponto de vista da iniciativa do projeto, esta compete privativamente ao Prefeito nos projetos que disponham sobre organização administrativa, de acordo com o disposto no art. 37, inciso IV da Lei Orgânica do Município.

B



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

105
/ 12

Quanto ao conteúdo da proposta do Executivo, não vemos qualquer óbice de ordem legal que impeça a sua aprovação, necessitando o projeto apenas de algumas correções redacionais adiante relacionadas.

Para o IBAM, "estrutura administrativa é o produto do trabalho de organização que busca, a partir dos objetivos e atribuições de uma entidade pública, atingir as seguintes finalidades, quais são: dividir adequadamente a carga de trabalho a ser realizada; definir claramente limites de autoridade e responsabilidade; caracterizar relações de subordinação; e orientar a alocação dos recursos disponíveis: financeiros, humanos e materiais.

Em regra, a estrutura administrativa de uma Prefeitura é procedida de dois tipos de normas: lei de estrutura administrativa e regimento interno, esse último baixado por decreto do Chefe do Executivo.

No entanto, o que podemos observar é que não existe um modelo ideal de estrutura administrativa para as Prefeituras. Um Município eminentemente urbano e industrializado tem encargos diferentes de um rural e demanda, portanto, outro tipo de estrutura administrativa." (vide parecer de fls. 63).

No que concerne às emendas propostas, apresentam condições legais para aprovação as de nos 01 a 06, 08, 09, parte da no 10, e nos 11 a 13.

As emendas de nos 07 e 14 (que alteram e criam cargos) e a de no 10, no que diz respeito aos quadros de lotação do Gabinete do Prefeito, Procuradoria-Geral do Município e Administrações Regionais (propõem a supressão e criação de cargos), excedem o poder de emenda conferido ao Legislativo.

No entendimento do saudoso Heli Lopes Meirelles, "as leis de criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos, ainda que dependam de iniciativa do poder competente, podem sofrer emendas do legislativo, desde que não ultrapassem os limites qualitativos (natureza ou espécie) e quantitativos da proposta, nem desfigurem o projeto original." (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 6a ed., 1992. p. 434).

Acerca da redação do projeto, propomos a inclusão do cargo de Coordenador entre aqueles elencados no art. 30, e a inclusão do vocábulo "urbana", no artigo 45, logo após a expressão "A secretaria de Infra-Estrutura".

Diante do exposto, somos da opinião que o projeto apresenta condições jurídicas de receber a aprovação desta Câmara.


É o parecer, s.m.j. .



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

106
2

Joinville, 04 de fevereiro de 1997


Mauricio Eduardo Rosskamp
Assessor Jurídico



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

11715

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 06/97

I - RELATÓRIO:

De autoria do Poder Executivo o Projeto de Lei nº 05/97, encaminhado pela Mensagem nº 06/97, que altera a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Joinville e dá outras providências.

As reformulações propostas visam garantir uma maior agilidade, eficiência, racionalidade e economicidade à Administração Pública de Joinville.

A proposta original foram juntadas 22 (vinte e duas) emendas, a saber:

- Da Bancada do PT (nºs 01, 11, 12 e 13), a primeira, aditiva ao art. 22; a segunda, modificativa ao art. 26; a terceira, supressiva ao artigo 33; e a última, supressiva ao inciso IX e parágrafos 2º e 5º do artigo 3º;
- Do Vereador Jaime Duarte (nºs 08, 18 e 19), a primeira, aditiva ao art. 22; a segunda, modificativa ao art. 18; e a terceira, aditiva ao art. 16;
- Dos Vereadores Arinor Vogelsanger e Waldemar Schulz (nºs 03 a 06 e nº 10), a primeira, aditiva ao art. 22; a segunda, supressiva e modificativa ao art. 26; a terceira, aditiva ao art. 16; a quarta, modificativa ao art. 25; e a quinta, modificando o anexo I;
- Dos Vereadores João Rosa, Hercílio Rohrbacher e Luiz Bini (nºs 07, 14, 15, 16 e 17), a primeira, modificativa ao art. 9º; a segunda, aditiva ao art. 9º; a terceira, modificativa ao art. 22; a quarta, modificativa ao art. 22 e a quinta, modificativa ao parágrafo 3º do art. 3º;
- Das Bancadas do PMDB, PMN e PL (nº 09), com 28 (vinte e oito) artigos, que modifica, insere, suprime e renumera artigos, parágrafos, incisos e letras do projeto;
- Do Vereador Osvaldo Daru (nº 20), alterando o anexo I; e
- Do Vereador Arinor Vogelsanger (nºs 21 e 22), a primeira, modificativa ao art. 17; e a segunda, modificativa ao art. 18.



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

118/15

Além das emendas acima, a proposição recebeu sugestões do Vereador Jaime Duarte, (fls. 60/62), bem como um parecer do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (vide fls. 63), em resposta à consulta formulada pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa (fls. 51/52).

A Consultoria Jurídica desta Câmara, através do parecer de fls. 104/106, opinou favoravelmente à aprovação do projeto.

II - PARECER DO RELATOR:

Do ponto de vista da iniciativa do projeto, esta compete privativamente ao Prefeito nos projetos que disponham sobre organização administrativa, de acordo com o disposto no art. 37. inciso IV da Lei Orgânica do Município.

Quanto ao conteúdo da proposta do Executivo, não vemos qualquer óbice de ordem legal que impeça a sua aprovação, necessitando o projeto apenas de algumas correções redacionais adiante relacionadas.

Segundo o IBAM, "estrutura administrativa é o produto do trabalho de organização que busca, a partir dos objetivos e atribuições de uma entidade pública, atingir as seguintes finalidades, quais são: dividir adequadamente a carga de trabalho a ser realizada; definir claramente limites de autoridade e responsabilidade; caracterizar relações de subordinação; e orientar a alocação dos recursos disponíveis: financeiros, humanos e materiais.

Em regra, a estrutura administrativa de uma Prefeitura é procedida de dois tipos de normas: lei de estrutura administrativa e regimento interno, esse último baixado por decreto do Chefe do Executivo.

No entanto, o que podemos observar é que não existe um modelo ideal de estrutura administrativa para as Prefeituras. Um Município eminentemente urbano e industrializado tem encargos diferentes de um rural e demanda, portanto, outro tipo de estrutura administrativa." (vide parecer de fls. 63).

No que concerne às emendas propostas, apresentam condições legais para aprovação as de nos 01, 03 a 06, 08, 09, 12, 13, 15 a 22, sendo que, quanto ao mérito, somos favoráveis a aprovação das emendas de nos 04, 05, 06, 09 (exceto os arts. 3º, 7º, 10, 15 e 25 - ressalvado o parágrafo 3º do art. 7º da Lei 3.276/96), 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22, e pela rejeição das emendas de nos 01, 03 e 08, por já estarem contempladas na emenda de no 16; das emendas supressivas de nos 12 e 13, por representarem prejuízo à proposta original e da emenda de no 20, em razão da diminuição dos cargos de farmacêutico, nutricionista, psicólogo e médico proposta, vir em prejuízo do fun-



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

1190

cionamento regular da Secretaria.

A emenda de nº 10, no que diz respeito aos quadros de lotação do Gabinete do Prefeito, Procuradoria-Geral do Município e Administrações Regionais (propõem a supressão e criação de cargos), excedem o poder de emenda conferido ao Legislativo, devendo, no entanto, ser aprovada em razão do caráter meritório que a reveste, exceto o cargo de Coordenador do Quadro de Lotação da Intendência de Pirabeiraba.

No que toca a emenda nº 14, somos pela sua rejeição, haja vista que o cargo que se pretende criar, por envolver o uso do poder de polícia, compete exclusivamente a servidores de carreira.

Já a emenda de nº 07, para receber a aprovação, necessitaria de uma adequação terminológica, alterando-se a expressão "Secretário Adjunto" para "Intendente Adjunto".

A emenda de nº 11, que propõe a alteração do art. 26 deve ser rejeitada, por afrontar diretamente o disposto no §1º do art. 78 da Lei Orgânica Municipal;

Acerca da redação do projeto, propomos a inclusão do cargo de Coordenador entre aqueles elencados no art. 3º, e a inclusão do vocábulo "urbana", no artigo 45, logo após a expressão "A Secretaria de Infra-Estrutura".

Diante do exposto, o parecer é favorável quanto aos aspectos constitucional, legal, jurídico e mérito da questão, condicionando, porém, a sua aprovação à adoção das emendas de nºs 04, 05, 06, 09 (exceto o seu art. 3º, 10, e 15), 10, 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22 e das seguintes emendas propostas pela Comissão:

1ª - Modifica a redação do inciso VIII do art. 3º, que passa a ser a seguinte:

"Art. 3º - ...

VIII - Coordenadores."

2ª - Renumerar o inciso VIII do art. 3º, que passa a ser o inciso IX, renumerando-se os demais incisos.

3ª - Modifica a redação do "caput" do art. 45, que passa a ser a seguinte:

"Art. 45 - A Secretaria de Infra-Estrutura Urbana terá cargos, divisões e serviços automaticamente extintos quando criadas e efetivadas as funções e cargos assemelhados na entidade da Ad-



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

1306

ministração Indireta sucessora da CODEVILLE."

4a - Altera o vencimento base do nível salarial "AS3b", da Tabela de Vencimentos prevista no Anexo III, conforme abaixo:

"ANEXO III

TABELA DE VENCIMENTOS

NÍVEL SALARIAL	VENCIMENTO BASE
...	...
AS3b	1100,00
...	...

5a - Altera a redação do inciso I do art. 9o, com a seguinte redação:

"Art. 9o ...

I - Intendente Adjunto;

... ."

6a - Altera o Anexo I, no Quadro de Lotação da Intendência de Pirabeiraba, substituindo o cargo "Coordenador" por "Intendente Adjunto".

7a - Modifica o art. 42, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 42 - Os parágrafos 1o, 2o, 3o e o "caput" do art. 7o da Lei 3.276/96, passam a vigorar com a seguinte redação, renumerando o seu parágrafo 3o para parágrafo 4o:

"Art. 7o - Os ocupantes de cargo de provimento em comissão perceberão o vencimento a ele correspondente, durante o período do exercício, sendo acrescido, a título de gratificação de função, um percentual de:



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

1230

I - 40% (quarenta por cento), para os cargos de Secretário Adjunto, Chefe-de-Gabinete, Procurador-Geral do Município, Assessor de Assuntos Governamentais, Assessor de Comunicação Social, Assessor do Gabinete do Vice-Prefeito, Presidente de Entidades da Administração Indireta - ressalvado, quanto aos últimos, o disposto no art. 8º desta Lei -, Chefes de Divisão, Representante, Intendente Distrital de Pirabeiraba e Administradores Regionais;

II - 20% (vinte por cento), para o cargo de Intendente Adjunto de Pirabeiraba.

§1º - O vencimento dos cargos de Secretário Adjunto, Chefe-de-Gabinete, Procurador-Geral do Município, Assessor de Assuntos Governamentais, Assessor de Comunicação Social, Assessor do Gabinete do Vice-Prefeito, Presidente de Entidades da Administração Indireta - ressalvado, quanto aos últimos, o disposto no art. 8º desta Lei -, corresponderá ao nível AS-2b.

§2º - O vencimento dos cargos de Chefe de Divisão, Representante, Intendente Distrital de Pirabeiraba, Intendente Adjunto de Pirabeiraba, Administrador Regional, Coordenador, Oficial de Gabinete e Secretário Particular, corresponderá ao nível AS - 2c."

8a - Insere artigo após o art. 9º, com a seguinte redação:

"Art. 9º - ...

Art. 10 - As Administrações Regionais, como órgãos de descentralização administrativa, compete dar cumprimento às determinações do Prefeito Municipal, coordenar os serviços da região sob sua jurisdição, fiscalizá-los e executá-los, possuindo a seguinte estrutura básica:

I - Coordenadoria de Conservação e Manutenção;

II - Serviço Administrativo."

9a - Altera o Anexo I, no Quadro de Lotação de todas as Administrações Regionais, substituindo, em cada uma delas, um (01) chefe de serviço por um (01) coordenador de conservação e manutenção."

Sala das Comissões, em 04 de fevereiro de 1997



CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE
ESTADO DE SANTA CATARINA

122/05

João Rosa
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO:

Os demais membros concordam com o parecer.
Data supra.

Secretário: João Luiz Sdrigotti

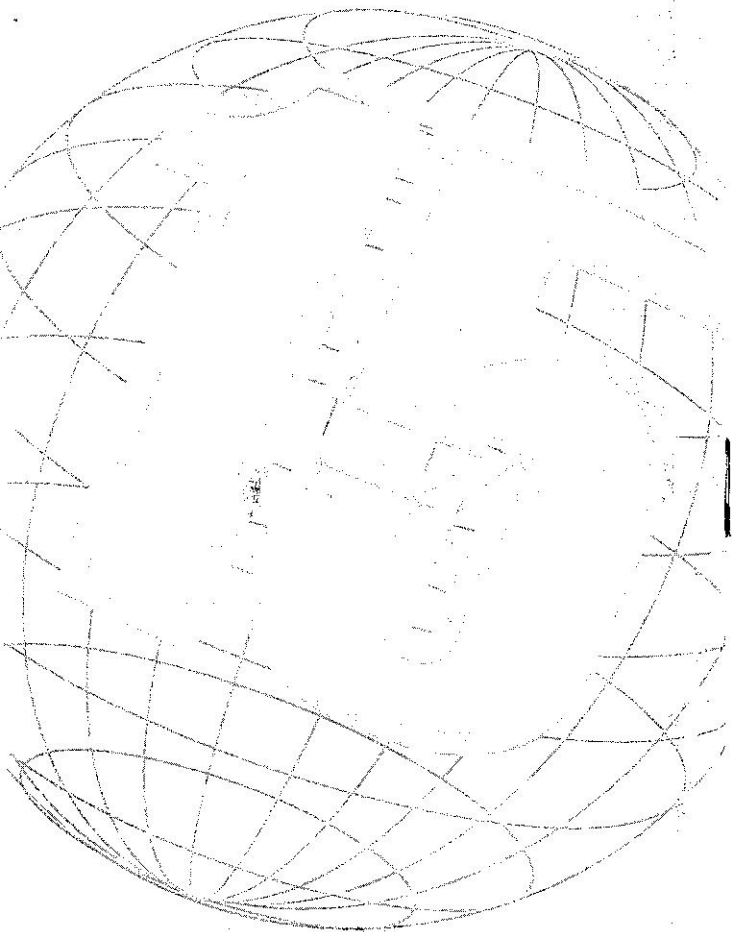
Membros:

Waldemar Schulz

Jaime Duarte

Osmari Fritz

ANEXO B – Plano 15 - Plano de Governo 2003-2006



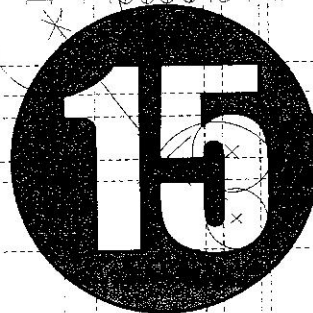
PLANO



Plano de Governo 2003 - 2006

LUZ HENRIQUE
GOVERNADOR **EDUARDO MOREIRA** VICE

PLANO



Plano de Governo 2003 - 2006

*Fundação Ulysses Guimarães
e Instituto Teotônio Vilela*

O Plano 15 não é uma simples peça de campanha eleitoral. Ele foi cuidadosamente elaborado pelos melhores quadros do PMDB e PSDB, partidos que integraram a coligação Por Toda Santa Catarina, vitoriosa nas eleições ao Governo do Estado em 2002. Os órgãos de estudo e pesquisa desses partidos, respectivamente a Fundação Ulysses Guimarães e o Instituto Teotônio Vilela, foram os principais articuladores deste Plano. Mas, além deles, dezenas de técnicos e militantes realizaram importantes contribuições.

Como programa de governo, o Plano 15 reflete, sobretudo, a visão e a experiência político-administrativa de Luiz Henrique, fruto de seus 36 anos de vida pública, sempre construída no voto popular e na luta pela democracia. E, assim como seus projetos de governo anteriores, o Plano 15 será rigorosamente cumprido. Entretanto, não se trata de um projeto fechado. Estamos abertos à todos os que queiram colaborar com a descentralização do Estado de Santa Catarina, bem como com o seu desenvolvimento sócio-econômico,

tecnológico, turístico, ambiental e cultural.

Portanto, leia e guarde este exemplar. Ao longo de nosso Governo, você pode contribuir com nossas sugestões e, sobretudo, cobrar a execução de uma das metas aqui apresentadas.

Cordialmente,

Luiz Henrique
Governador

Eduardo M. de Sá
Vice-Governador



SUMÁRIO

FUNDAMENTOS DA PROPOSTA

Introdução	01
Reestruturação	01

CARACTERÍSTICAS DE GESTÃO

Descentralização	02
Municipalização	03
Prioridade Social	03
Modernização Tecnológica	03

PRIORIDADES DO GOVERNO

1 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	04
2 - DESENVOLVIMENTO RURAL E PESQUEIRO	05
3 - DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO	07
4 - DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO POPULAR	
Ações Relativas ao Desenvolvimento Urbano	07
Ações Relativas ao Desenvolvimento Popular	08
5 - EDUCAÇÃO	08
6 - CULTURA	10

7 - SAÚDE	10
8 - ESPORTES	11
9 - BEM ESTAR SOCIAL	12
10 - SANEAMENTO BÁSICO E MEIO AMBIENTE	
Ações Relativas ao Saneamento Básico	13
Ações Relativas ao Meio Ambiente	13
11 - MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E SERVIDOR PÚBLICO	
Ações Propostas Relativas ao Modelo Gerencial	14
Ações Propostas Relativas à Estrutura Legal Administrativa	14
Ações Propostas Relativas à Administração Financeira e Tributária	15
12 - ORGANIZAÇÃO DE LAZER E TURISMO	16
13 - SEGURANÇA PÚBLICA	16
14 - ENERGIA	18
15 - TRANSPORTES E OBRAS	18

FUNDAMENTOS DA PROPOSTA

INTRODUÇÃO

A Proposta de Governo a ser submetida à sociedade catarinense pela Coligação Por Toda Santa Catarina reflete os pontos programáticos do PMDB e do PSDB, o discurso e a experiência dos Candidatos na administração pública e a análise cuidadosa dos atuais problemas do Estado e de suas causas. Estes pressupostos constituem os fundamentos da Proposta e estão resumidos nos itens seguintes, sob os títulos "Características de Gestão" e "Prioridades de Governo".

REESTRUTURAÇÃO

O Governo do Estado precisa de uma forte reestruturação. Temos tempos novos e um Governo velho. Tempos digitais e um governo manual. Concentrado e, por isso, ineficaz. Centralizador e, por isso, personalista. Distante e, por isso, ausente do conjunto das regiões mais afastadas. Autoritário e, por isso, reproduzidor das velhas práticas politiquieiras de submissão, via concessão de favores (financiamentos, convênios, isenções, verbas a fundo perdido, do tipo "show do milhão" distribuídas em ano eleitoral, sem qualquer outro critério que não seja o da caça ao voto). A reestruturação que propomos tem fundo ético. Busca a democratização das ações e a transparência. Visa ao amplo engajamento e participação das comunidades de cada micro-região, com a regionalização do Orçamento, do Planejamento, da Fiscalização e das Ações. Ela tem, além de tudo, um objetivo econômico-social: o de combater a litoralização, que vem

esvaziando, dramaticamente, o campo, e inchando, deflacionando, as cidades, a começar por nossa bela Capital. Reengajar harmonicamente, a população catarinense em todo o território, com qualidade de vida é o objetivo deste programa. Santa Catarina tornou-se, nos últimos anos, um dos estados campeões nacionais de êxodo rural, face à centralização governamental e a conseqüente ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário. E essa tem sido a maior matriz geradora da crise urbana, caracterizada, hoje, pelo desemprego, subemprego, favelização, subnutrição e criminalidade. Daí a necessidade inadiável dessa reestruturação, que se baseará em quatro ações básicas: descentralização, municipalização, prioridade social e modernização tecnológica.

CARACTERÍSTICAS DE GESTÃO

Descentralização

Para que o Governo esteja efetivamente presente em todo o território catarinense, propomos uma reengenharia da estrutura governamental, que promova a redistribuição de funções - sem aumentar um só cargo - substituindo funções centralizadas por regionalizadas. Essa regionalização fundamentar-se-á nas Secretarias e nos Conselhos de Desenvolvimento Regional. As Secretarias atuarão como agências oficiais de desenvolvimento. Enquanto os Conselhos (integrados pelos Prefeitos e pelos órgãos da comunidade, que representem a força viva de cada micro-região), constituir-se-ão no Fórum permanente de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado; a escala de prioridade das ações; a integração Estado/Município/Universidade/ Comunidade, no planejamento e execução de metas.

Municipalização

Nós propomos um novo sistema, no relacionamento entre o Estado e os municípios. Em geral, o Estado será o planejador e coordenador das ações. E os Municípios seus executores. Por outro lado, tudo o que, comprovadamente, é executado com mais racionalidade, economia, rapidez e qualidade pelo poder local, será a ele delegado, com a transferência total ou parcial dos recursos, caso a obra seja de natureza estadual ou municipal. Neste caso, a municipalização se manifesta pelo apoio do Estado aos municípios, por meio de ações que viabilizam a execução de obras locais, significando o reconhecimento de que a melhoria da qualidade de vida da população, freqüentemente, depende de realizações de âmbito restrito que, mesmo com custos relativamente baixos, não podem ser suportadas pelos municípios.

Prioridade Social

Nossos Prefeitos desenvolveram, a partir da luta contra o regime autoritário, práticas de consagrada eficácia, na área social. Vamos ordená-las, transformando os melhores em programas estaduais, para que, numa ampla parceria União/Estado/Município/Universidade/Comunidade, possamos disseminar, em todo o território catarinense, obras e ações urgentes, em áreas prioritárias como: habitação (reurbanização, lotes urbanizados, conjuntos residenciais, etc.); saneamento e meio ambiente; atendimento ao menor, adolescente e idoso; saúde preventiva, etc.

Modernização Tecnológica

A máquina administrativa do Estado não tem feito utilização adequada dos modernos recursos e tecnologias de gestão, com prejuízo para sua eficiência. Os recursos da Tecnologia da

- Viabilizar a participação de empresas catarinenses em feiras e exposições nacionais e internacionais.
- Viabilizar obras de infra-estrutura imprescindíveis ao Desenvolvimento Econômico, de forma a potencializar as oportunidades de expansão da atividade econômica do Estado, e reequilibrar, em todo o seu território, a população e o desempenho da economia.

2. DESENVOLVIMENTO RURAL E PESQUEIRO

- Programar investimentos em infra-estrutura básica do meio rural nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, energia elétrica, comunicação, transporte, habitação, esporte e lazer, com o objetivo de incentivar a permanência do homem no campo, através da melhoria da qualidade de vida nas comunidades rurais.
- Realizar - com detalhamento a nível micro-regional - o Diagnóstico da Agricultura Catarinense, como suporte para o Planejamento Estratégico, objetivando a elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural, para a criação de renda e negócios agropecuários.
- Atender 880 micro-bacias hidrográficas nos municípios com maiores necessidades sociais e ambientais, com instalação de equipes técnicas de apoio em parceria com a comunidade, equipes municipais e entidades organizadas, visando o desenvolvimento sustentável.
- Melhorar a infra-estrutura das propriedades rurais e das comunidades agrícolas.
- Reestruturar os serviços de apoio à produção rural.
- Apoiar a produção de alimentos orgânicos.
- Oferecer novas alternativas para o jovem agricultor e

Informação podem e devem ser utilizados na administração pública, propiciando maior eficiência, transparência e participação da sociedade. Isso é fundamental para a implantação de uma gestão efetivamente democrática, pois o mandato atribuído a um governante não corresponde a uma autorização para atuação isolada e absoluta, que desconhece a dinâmica da participação da sociedade. O Governo tem que atuar numa permanente parceria com a sociedade, pois servi-la é sua única finalidade.

PRIORIDADES DE GOVERNO

1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

- Realizar o Diagnóstico Econômico do Estado de Santa Catarina, com detalhamento a nível micro-regional, para a elaboração do Plano Diretor das políticas públicas para o setor econômico a curto, médio e longo prazo.
- Garantir a qualificação permanente da mão de obra.
- Apoiar a implantação de incubadoras de negócios, especialmente nas universidades e instituições de ensino médio e superior, objetivando criar condições para que o jovem possa montar seu próprio negócio.
- Formar um fundo para o financiamento da micro e pequena empresa, proveniente da receita gerada pelo Simples.
- Incentivar a competitividade e expansão das empresas localizadas no Estado e a implantação de novos empreendimentos em áreas deprimidas.

- pescador, com a implantação de programas que visem à sua formação e qualificação.
- Criar oportunidades para a agregação de valor na produção agrícola e pesqueira, possibilitando o aumento da produtividade, a exploração de atividades marginais e a incorporação da qualidade em processos de industrialização de baixo custo, com o objetivo de aumentar a renda das famílias do meio rural e pesqueiro.
- Disseminar a aplicação de novas tecnologias, visando a diversificação e o aumento da produção e da produtividade rural.
- Executar ações de defesa sanitária animal e vegetal em parceria com o setor privado, as universidades, as cooperativas e os sindicatos das categorias rurais.
- Criar novas oportunidades de negócios agropecuários, principalmente nas áreas de maior valor agregado: aquicultura, maricultura, piscicultura, fruticultura, floricultura e plantas ornamentais, insumos para perfumaria, cosméticos e medicamentos, bem como a prospecção de novos produtos para o mercado.
- Ampliar o programa do Fundo de Terras, visando atender a enorme demanda de famílias de trabalhadores rurais que aguardam o acesso a terra.
- Estabelecer parcerias com as cooperativas para a cooperação técnica e disseminar as ações governamentais no setor.
- Constituir, em parceria com o MEC e os Municípios, uma rede de escolas técnicas rurais.
- Expandir as oportunidades de crédito, especialmente para habitação, instalações produtivas, armazéns, equipamentos e insumos na área rural e no setor pesqueiro.

3. DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

- Redefinir a política estadual de Ciência e Tecnologia, reestruturar os órgãos estaduais e promover sua integração com as universidades, setores produtivos e consumidores.
- Priorizar os projetos de pesquisa e desenvolvimento vinculados aos programas de desenvolvimento regional.
- Fomentar a indústria de tecnologia de informação, com o objetivo de promover o desenvolvimento da capacidade local de produção de bens e serviços.
- Ampliar a formação de pesquisadores.
- Incentivar os setores produtivos na pesquisa de processos, que agreguem valor a seus produtos, ou propiciem desenvolvimento de sua própria tecnologia.

4. DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO POPULAR

Ações Relativas ao Desenvolvimento Urbano

- Estabelecer uma política estadual de desenvolvimento urbano, baseada na parceria com os municípios, privilegiando a adoção de ações nas regiões com menores índices de desenvolvimento social.
- Prover as pequenas cidades de equipamentos sociais, de saúde, de educação e de lazer, de forma a evitar o êxodo para as cidades de maior porte.
- Promover a criação e a preservação de áreas verdes centrais, para transformação em parques e áreas de lazer.
- Consolidar a implantação das Regiões Metropolitanas.
- Apoiar a implantação do Estatuto da Cidade nos municípios de porte médio ou pequeno, viabilizando seu

desenvolvimento harmônico e adequado.

- Apoiar o desenvolvimento de políticas urbanas que combatam a segregação social e privilegiem os espaços públicos.

Ações Relativas a Habitação Popular

- Criar linhas de crédito para a construção de casas para as populações de baixa renda.
- Auxiliar os municípios na definição das chamadas Zonas de Especial Interesse Social, com o objetivo de estabelecer parâmetros específicos para construções populares.
- Apoiar os municípios na revisão de suas leis de parcelamento do solo, código de obras e zoneamento urbano, para adequá-las às necessidades das habitações de interesse social.
- Incentivar e apoiar a implantação de políticas municipais de habitação popular, com ênfase nos processos de autoconstrução e mutirão, como forma de viabilizar e baratear a habitação.
- Privilegiar, em parceria com as Prefeituras, a política de loteamentos populares e reurbanização de áreas degradadas.

5. EDUCAÇÃO

- Descentralizar a gestão, de modo a municipalizar o ensino fundamental, para melhoria da sua qualidade, da remuneração dos professores e das condições de trabalho do corpo docente.
- Reformar e ampliar prédios e equipamentos escolares, tornando a escola realmente acolhedora.

7

8

- Implementar uma sistemática de remuneração que premie a competência, o comprometimento e a assiduidade;
- Revisar e atualizar a proposta curricular, com real entrosamento entre as áreas geradoras de conhecimentos e as responsáveis pela formação do comportamento e atitudes;
- Aplicar os recursos do FUNDEF exclusivamente para os seus fins específicos;
- Incentivar a efetiva participação dos pais no acompanhamento administrativo, pedagógico e financeiro da escola, fazendo-os co-participantes e co-responsáveis.
- Efetuar programa permanente de aumento da capacitação do corpo docente.
- Estabelecer parcerias com os municípios visando otimizar a utilização de todos os espaços escolares públicos disponíveis.
- Garantir a universalização do acesso à Educação.
- Garantir o acesso ao Ensino Médio de todos os concluintes do Ensino Fundamental.
- Ampliar o acesso à Educação Profissional.
- Reformular a política educacional da UDESC, viabilizando a implantação de centros em regiões pólo ainda não atendidas, bem como analisar alternativas de garantia de vagas para estudantes egressos de escolas públicas.
- Construir e ampliar as Bibliotecas escolares.
- Ampliar os espaços de multiuso, para a prática de esportes, atividades culturais e recreativas.
- Fazer, em parceria com os municípios e empresas, um amplo programa de ensino supletivo para melhoria da qualificação profissional de pessoas em idade de acesso ao mercado de trabalho.

6. CULTURA

- Fazer do Conselho Estadual de Cultura, o formulador da política do setor.
- Preservar a identidade cultural catarinense.
- Estimular a pesquisa científica, através das fundações, universidades e instituições oficiais e particulares, visando contribuir para a universalização do conhecimento e da realidade cultural.
- Atuar efetivamente na proteção de bens de valor histórico, artístico, paisagístico, cultural e científico, assegurando o resguardo da memória de nosso patrimônio cultural.
- Prestigiar o artista catarinense, apoiando a divulgação de seu trabalho.
- Incrementar a política de construção e preservação de espaços culturais, dando acesso à cultura a todas as camadas sociais e viabilizando a geração de oportunidades de trabalho a partir de atividades culturais.
- Coordenar a captação de recursos da Lei Rougemont, correspondente Lei estadual, para que cada região tenha seu espaço de multiuso para eventos culturais.

7. SAÚDE

- Planejar regionalmente as ações de Saúde, considerando o perfil demográfico, o perfil epidemiológico da população e as características quantitativas e qualitativas da rede de Saúde na área.
- Reavaliar o sistema de gestão dos hospitais regionais do Estado, com o objetivo de garantir seu funcionamento adequado.

9

10

- Implantar Centros de Diagnóstico regionais, potencializando os municípios pólos de referência e levando os serviços para mais perto dos cidadãos.
- Construir hospitais infantis regionais nas áreas de maior carência.
- Implantar Centros de Atendimento Diário, para acompanhamento de pacientes psiquiátricos com transtornos severos, e Prontos Socorros Psiquiátricos.
- Auxiliar os municípios na ampliação do programa de atenção primária, especialmente os de agentes comunitários e de Saúde da Família.
- Implantar Centrais de Regulação regionais, para controle de leitos e marcação de consultas e exames.
- Promover a criação de Centros de Controle de Doenças e de Centros de Vigilância Epidemiológica regionais.
- Garantir o acesso a medicamentos básicos e específicos a baixo custo ou gratuitos, buscando um modelo para suporte da assistência farmacêutica.
- Promover a ampliação da participação popular no controle social da área da Saúde, fortalecendo os Conselhos Locais, Municipais e o Estadual de Saúde, com o objetivo de operacionalizar as propostas provenientes destes fóruns.
- Criar a Agência Estadual de Vigilância Sanitária, com seções regionalizadas, para atuação integrada com os municípios.

8. ESPORTES

- Implantar programas e ações de apoio ao desenvolvimento de atletas infanto-juvenis de alto rendimento.

11

- Elaborar uma Lei de Incentivo ao Esporte.
- Transformar Santa Catarina em potência esportiva, fazendo uso racional dos espaços existentes em todo o Estado, da tradição esportiva regional e do potencial físico da população catarinense.
- Ampliar a prática de esportes nas escolas, como parte da formação integral da criança e adolescentes, viabilizando a revelação de novos atletas.
- Construir, ampliar e reformar espaços esportivos, visando disponibilizar instalações adequadas para o desenvolvimento de práticas esportivas.

9. BEM ESTAR SOCIAL

- Promover e apoiar a elaboração e implantação de programas municipais de enfrentamento da pobreza.
- Desenvolver programas regionais de capacitação ou readaptação de desempregados para recolocação no mercado de trabalho.
- Apoiar a expansão da rede de creches e pré-escolas.
- Desenvolver projetos especiais relativos à política de assistência social de forma integrada às atividades de esporte, cultura e lazer, na perspectiva de inclusão social.
- Efetivar um amplo pacto para o estabelecimento de uma rede de inclusão e proteção social, com a participação de organizações governamentais e não governamentais, sindicatos, empresas, movimentos sociais e comunidades.
- Dar apoio técnico e financeiro aos municípios para ações de atendimento à família, à criança, ao adolescente, aos idosos e às pessoas portadoras de deficiências.

12

10. SANEAMENTO BÁSICO E MEIO AMBIENTE

Ações Relativas ao Saneamento Básico

- Estabelecer políticas claras para o setor, definindo rumos, metas, prioridades, formas de execução e recursos disponíveis.
- Ampliar a cobertura do abastecimento de água nos municípios catarinenses, buscando alcançar a completa universalização do atendimento.
- Priorizar o aumento significativo do atendimento à população urbana pelos serviços de coleta e tratamento de esgoto sanitário.
- Incentivar e apoiar as soluções integradas entre municípios.
- Apoiar a elaboração de Planos Diretores de Resíduos Sólidos e Drenagem Urbana.
- Integrar as políticas e as atividades do Saneamento Básico às demais áreas da ação governamental.
- Buscar, através do Saneamento Básico, a redução dos níveis de poluição do meio ambiente, em especial, dos mananciais de águas superficiais e subterrâneas.

Ações Relativas ao Meio Ambiente

- Definir os rumos, a forma de execução, de modo a incrementar a gestão local das atividades de preservação ambiental e gestão de recursos hídricos.
- Incentivar e apoiar a criação dos Comitês de Bacias.
- Estimular a criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente.
- Envidar especial atenção ao controle da poluição dos recursos hídricos.
- Em parceria com o Governo Federal, as Universidades e os

13

- Municípios, promover a recuperação de áreas degradadas.
- Reavaliar as condições das Reservas Florestais legalmente existentes.
- Desenvolver e aperfeiçoar a pesquisa e estimar o conhecimento do meio ambiente, biodiversidade e recursos naturais, com vistas a uma utilização racional.
- Estabelecer medidas de controle da qualidade ambiental.
- Promover a educação ambiental.

11. MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E SERVIDOR PÚBLICO

Ações Propostas Relativas ao Modelo Gerencial

- Implantar um modelo gerencial sinfonizado, adotando modernas técnicas de planejamento público.
- Alinhar estrategicamente a administração com o novo processo de gestão, com ênfase preventiva, aliada à descentralização das ações, capacitação dos recursos humanos, e amparo tecnológico de Informação para dar suporte aos processos operacionais.
- Profissionalizar e valorizar o servidor público.
- Utilizar os mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados operacionais.
- Criar a Ouvidoria do Estado.

Ações Propostas Relativas à Estrutura Legal e Administrativa

- Criar em cada Micro Região do Estado, um Conselho Regional de Desenvolvimento, apoiado por um Conselho Regional de Desenvolvimento.

14

- Descentralizar a estrutura pública estadual, dando maior autonomia às agências governamentais, apoiando-se no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço.
- Apoiar os municípios na viabilização da execução de obras locais.
- Revisar a estrutura funcional do Estado e de seus órgãos, de modo a adequá-la ao plano de governo.

Ações Propostas Relativas à Administração Financeira e Tributária

- Planejar estrategicamente a administração da dívida pública estadual e controlar o nível de endividamento do Estado de Santa Catarina.
- Priorizar o esforço fiscal da administração pública com acompanhamento e o controle dos gastos públicos e o aumento da arrecadação através de redução da inadimplência e da sonegação fiscal.
- Facilitar as relações fisco/contribuinte, com a ampliação dos prazos para apuração e recolhimento do ICMS, para adequá-los à realidade da estabilidade econômica e aprimorar o foco de atuação para um trabalho de prevenção, com estímulo ao cumprimento voluntário das obrigações tributárias.
- Reformar o Sistema Estadual de Previdência.
- Lutar para a reversão do processo de privatização do BESC, a fim de fundi-lo ao BADESC, criando um forte banco comercial e de fomento.

15

12. ORGANIZAÇÃO DE LAZER E TURISMO

- Melhorar a infra-estrutura nas áreas de interesse turístico com recursos públicos e do PRODETUR.
- Realizar o Diagnóstico Setorial do Turismo Catarinense, para a elaboração do Plano Diretor das políticas públicas para o setor a curto, médio e longo prazo.
- Criar uma sistemática de classificação da rede de hospedagem, alimentação e entretenimento.
- Expandir e divulgar o Portal Turístico de Santa Catarina na Internet.
- Intensificar a divulgação do potencial turístico de Santa Catarina.
- Melhorar a prestação de serviços nas áreas de interesse turístico, como segurança pública, educação e saúde, principalmente, com o objetivo de oferecer ao visitante melhores condições de aproveitamento da viagem e a fixação de uma boa imagem do Estado.
- Apoiar os municípios catarinenses na elaboração de planos para o desenvolvimento do turismo e viabilizar a implantação dos circuitos turísticos de águas termais, de turismo religioso e eco-turismo.
- Incrementar ações para melhoria e aumento do espaço físico de multiuso destinado a congressos, convenções, feiras, exposições, eventos culturais e esportivos.

13. SEGURANÇA PÚBLICA

- Criar a Secretaria de Defesa do Cidadão, pondo sob um único comando as Polícias Militar e Civil, os Corpos de

16

Bombeiros, a Defesa Civil e o Sistema Penitenciário, para garantir a ação coordenada e eficaz de todas as instituições.

- Constituir o Conselho Superior de Defesa do Cidadão.
- Integrar as ações das Polícias Civil e Militar nos municípios e regiões, promovendo o compartilhamento de ambientes de trabalho, veículos, meios de comunicação, recursos de informática e bancos de dados.
- Implantar o Gabinete de Combate ao Crime Organizado, utilizando os núcleos de inteligência dos organismos policiais como instrumentos de trabalho investigativo.
- Promover a criação de Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança, garantindo a participação da sociedade na formulação de políticas locais de Segurança Pública.
- Recompôr e ampliar o quadro dos órgãos da área da Segurança Pública, promovendo a distribuição dos novos contingentes em todas as regiões do Estado.
- Implantar programas de ação específicos no Sistema Penitenciário para assegurar o retorno do preso à comunidade, proporcionando inclusive o acesso dos detentos ao ensino profissionalizante.
- Ampliar a rede estadual de estabelecimentos especiais voltados ao atendimento ao adolescente infrator, com a implantação de unidades em todas as regiões.
- Estimular e apoiar a implantação de Guardas Municipais.
- Apoiar os municípios na organização de órgãos locais de Defesa Civil.
- Implantar núcleos de Polícia Técnica nas regiões Norte e Oeste do Estado e tornar o órgão central uma referência nacional e internacional em pesquisa e desenvolvimento de novas técnicas de investigação científica.
- Incentivar os municípios a criarem corporações de

bombeiros comunitários.

14. ENERGIA

- Priorizar a geração energética, pela CEL.
- Apoiar iniciativas no sentido da utilização mineral catarinense.
- Melhorar a qualidade do fornecimento em todas as regiões do Estado.
- Eliminar o déficit de atendimento existente.
- Buscar a redução dos custos do transporte em articulação com os demais Estados do Brasil, com o objetivo de reduzir seu custo para os consumidores.
- Viabilizar a construção de um gasoduto proveniente da Argentina, cortando o Estado de oeste a leste, com o objetivo de reduzir o custo do transporte de gás em todas as regiões do Estado.

15. TRANSPORTES E OBRAS

- Desenvolver e implantar o Plano Diretor de Transportes para o Estado.
- Adequar a administração da infra-estrutura de transportes de Santa Catarina ao novo modelo nacional, com a criação de uma agência reguladora estadual.
- Pavimentar 500 km de rodovias estaduais, com o Programa BID-IV.
- Reabilitar 850 km de rodovias estaduais, com o Programa BID-IV.
- Pavimentar acessos a municípios, integrando-os à rede estadual.

17

viária pavimentada.

- Dar continuidade a obras em andamento.
- Atuar permanentemente junto ao Governo Federal, gerenciando em favor da duplicação dos eixos rodoviários dos vales industriais e da BR 101 - trecho sul do Estado.
- Implantar um programa de melhoria dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros.
- Recuperar a Ponte Hercílio Luz mediante aglutinação de recursos federais, estaduais e do setor privado.
- Adotar ações para viabilizar a efetiva conclusão da BR 282, no trecho São José do Cerrito - Campos Novos, e Paraíso/Ponte sobre o Rio Peperi, na fronteira com a Argentina.
- Apoiar a implantação da "Ferrovia do Frango", para melhorar as condições de escoamento da produção da região oeste, em condições mais competitivas.
- Aprimorar a infra-estrutura aeroviária do Estado.
- Definir rumos e forma de gestão que amplie a capacidade operacional do Porto de São Francisco do Sul.
- Implantar sistemas de prevenção e de controle de enchentes, nas bacias hidrográficas de maior incidência histórica de calamidades provocadas pelas chuvas.

ANEXO C – Mensagem do Governador e Exposição de Motivos do PLC nº
001/2003, que estabeleceu nova estrutura administrativa ao Poder Executivo do
Estado de Santa Catarina.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



MENSAGEM Nº 001

Divisão do Expediente

Projeto de Lei Complementar Nº

001/03

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS E
SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO**

Nos termos do artigo 46, § 4º, inciso II e do artigo 50 da Constituição Estadual, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de exposição de motivos da Comissão da Reestruturação da Administração Pública do Estado, o projeto de lei complementar que "Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo".

Outrossim, em razão da matéria, poderão ser encaminhados, ainda, outros projetos que mereçam apreciação no decorrer da convocação extraordinária.

Palácio Santa Catarina, Florianópolis, 07 de janeiro de 2003


LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
Governador do Estado

LIDO NO EXPEDIENTE
SESSÃO de 08/01/03
As Comissões permanentes
1º SECRETÁRIO



Florianópolis, 02 de Janeiro de 2003.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Da: Comissão de Reestruturação da Administração Pública Estadual

Ao: Excelentíssimo Senhor Governador
Luiz Henrique da Silveira

Assunto: Proposta de Reestruturação da Administração Pública Estadual

Anexo à presente exposição, submetemos à douta consideração de Vossa Excelência, os Projetos de Lei que "Reestrutura a Administração Pública do Estado de Santa Catarina e adota outras providências" e que "Cria o Departamento Estadual de Infra-estrutura – DEINFRA", a serem encaminhados à Assembléia Legislativa do Estado.

Conforme amplamente enfatizado no "Plano 15" e reiterado em seus pronunciamento, o Governo do Estado precisa de uma forte reestruturação. Temos tempos novos e um Governo velho. Tempos digitais e um governo manual. Concentrado e ineficaz. Centralizador e personalista. Distante e ausente do conjunto das regiões mais afastadas. Autoritário e reproduzidor das velhas práticas politiqueras de submissão, via concessão de favores.

A reestruturação ora proposta, centrada nos objetivos do "Plano 15", tem fundo ético buscando a democratização das ações e transparência. Visa ao amplo engajamento e participação das comunidades com a regionalização do Orçamento, do Planejamento, da fiscalização e das ações. Como amplamente divulgado, ela tem um objetivo econômico-social: o de combater a litoralização, que vem esvaziando dramaticamente o campo, deformando as cidades litorâneas, bem como reequilibrar, harmonicamente, a população catarinense em todo o território, com qualidade de vida que é o objetivo do seu programa de governo.

A mais recente diagnose, colhida no período de campanha eleitoral, revelou que Santa Catarina tornou-se, nos últimos anos, um dos estados campeões nacionais de êxodo rural, face à centralização governamental e a conseqüente ausência de políticas regionais de desenvolvimento agropecuário, gerando uma crise urbana, caracterizada pelo desemprego, subemprego, favelização, subnutrição e criminalidade, exigindo necessária e inadiável reestruturação.

O projeto que ora apresentamos vai ao encontro da necessidade inadiável de reestruturação, pautada em quatro linhas básicas: descentralização, municipalização, prioridade social e modernização tecnológica.

Urge a descentralização da atuação de Governo para que o mesmo esteja efetivamente presente em todo o território catarinense.

Esta descentralização deve ser entendida como um movimento consciente no sentido de fazer com que as decisões sejam tomadas no escalão mais adequado em cada caso, desconcentrando o processo decisório, ampliando as possibilidades de participação popular e aumentando a eficiência e a eficácia da máquina administrativa do Estado.

Inegável que a descentralização é o instrumento para prestar melhor atendimento ao cidadão, reduzir custos, modernizar e agilizar a atuação dos órgãos da estrutura governamental.

Assim, no plano administrativo o processo de descentralização das decisões perquirido pela reestruturação se dará do Governador para as Secretarias, Autarquias, Fundações e Empresas, dos órgãos centrais para os regionais e destes para as unidades finalísticas, como as escolas, hospitais, delegacias, agências, etc., fazendo com que as decisões sejam tomadas nos níveis que têm melhor conhecimento dos problemas, facilitando, por outro lado, a efetiva participação da sociedade.

A descentralização significa, também, a transferência da responsabilidade pela execução de algumas ações para a esfera municipal, com a correspondente transferência de recursos financeiros, com o objetivo de reduzir os custos e otimizar a aplicação da arrecadação.

Buscando a efetiva presença do Governo em todo o território catarinense, o Projeto contempla uma reengenharia na estrutura governamental, promovendo a redistribuição de funções sem aumentar um só cargo e substituindo funções centralizadas por regionalizadas.

A concretização efetiva da regionalização ocorre com a criação das Secretarias e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, consignada na SEÇÃO V do projeto de reestruturação.

A criação de Secretarias de Desenvolvimento Regional é o ponto central da Proposta de reestruturação da administração Estadual, para reduzir as discrepâncias entre as diferentes regiões e adotar ações locais, definidas em função das peculiaridades de cada região.

As Secretarias de Desenvolvimento Regional atuarão como agências oficiais de desenvolvimento e desenvolverão atividades, ações, programas e projetos das Secretarias Centrais.

Já os Conselhos integrados pelos respectivos Secretários de Estado do Desenvolvimento Regional e seus Secretários Adjuntos, Prefeitos da região de abrangência e pelos representantes dos segmentos sócio-culturais, sócio-políticos e sócio-econômicos mais expressivos da região, constituir-se-ão no Fórum permanente de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado; a escala de prioridade das ações; a integração Estado, Município, Universidade, Comunidade, no planejamento e execução de metas, contando sempre que possível com a presença do Governador do Estado ou seu Vice nas reuniões ordinariamente realizadas.

Essa nova modalidade de gestão permitirá a manifestação da municipalização pelo apoio do Estado aos municípios, por meio de ações que viabilizam a execução de obras locais, imprescindíveis, e que não se concretizam por não poderem ser suportadas pelos municípios, apesar do custo relativamente baixo.

É na verdade um novo sistema no relacionamento entre o Estado e os municípios. Em geral, o Estado será o planejador e coordenador das ações e os Municípios seus executores.

Por outro lado, é também do diagnóstico que a máquina administrativa do Estado não tem feito utilização adequada dos modernos recursos e tecnologias de gestão, com prejuízo para sua eficiência. Os recursos da Tecnologia da Informação podem e devem ser utilizados na administração pública, propiciando maior eficiência, transparência e participação da sociedade.

Como bem tem enfatizado Vossa Excelência, a utilização dos recursos da tecnologia da informação é fundamental para a implantação de uma gestão efetivamente democrática, pois o mandato atribuído a um governante não corresponde a uma autorização para atuação isolada e absoluta, que desconhece a dinâmica da participação da sociedade. O Governo tem que atuar numa permanente parceria com a sociedade, pois servi-la é sua única finalidade.

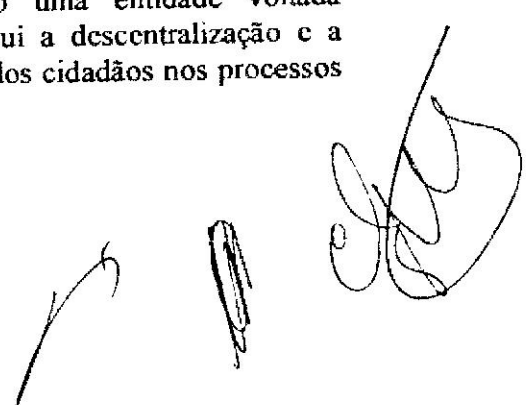
O projeto preza por possibilitar uma verdadeira revolução política, participativa e democrática na administração pública catarinense. A participação da sociedade nos processo decisória, especialmente nas áreas sociais é a tônica.

"Só pode haver gestão eficiente onde há integração administrativa. O sucesso do gerenciamento público depende da sintonia das ações de todos os órgãos governamentais. As informações devem circular com agilidade no propósito do atendimento ao cidadão". Todas as diretrizes da reestruturação contempladas no presente projeto de Lei Complementar convergem para a concretização deste enunciado.

Destaque-se que a governabilidade não depende apenas do Governo. Depende de um conjunto de instituições que pactuam de forma a encaminhar a sociedade para uma direção, numa convergência de decisões encadeadas. A descentralização, a municipalização, a prioridade social e a modernização tecnológica como característica de gestão da administração que se inicia tem como pressuposto o atendimento desta convergência.

A modernização da Administração Pública do Estado é, pois uma prioridade que se impõe pelo seu potencial de aumento de eficiência, pela agilização da atuação governamental e pela transparência que é devida pelo Governo à sociedade.

Esta modernização do modelo do Estado visa torná-lo uma entidade voltada exclusivamente para a missão de servir a sociedade e inclui a descentralização e a municipalização, assim como a possibilidade da participação dos cidadãos nos processos decisórios.





A reestruturação da Administração Pública do Estado de Santa Catarina, nos termos em que proposta, não aumentará o quantitativo de cargos comissionados e efetivos, nem tão pouco aumentará as despesas com a folha de pessoal do Poder Executivo. O agrupamento de funções executivas das Secretarias, Autarquias e Fundações nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, provocará a redução de despesas administrativas em razão do melhor aproveitamento dos espaços físicos, em função da atuação integrada e da otimização do uso dos recursos públicos.

Os cargos comissionados das estruturas centrais são relotados para as regionais, onde hoje a estrutura pública está ausente, aumentando a eficiência dos serviços públicos a nível municipal e regional.

É de se destacar no alcance da reforma proposta, a integração das ações da polícia civil, polícia militar, corpos de bombeiros, a defesa civil e o sistema penitenciário sob um único comando, visando a garantir a ação coordenada e eficaz de todas as instituições, concretizado pela criação da Secretaria de Estado da Defesa do Cidadão, resultante da compactação das atuais Secretarias de Estado da Segurança Pública e Secretaria de Estado da Justiça.

Por derradeiro, entendendo que a preocupação norteadora dos administradores públicos é a efetiva satisfação da comunidade, visando o bem comum e cônescios de que a reestruturação ora proposta possibilitará tal satisfação, apresentamos os projetos de Lei Complementar em anexo.

É o que, respeitosamente, submetemos, à alta consideração de Vossa Excelência.

Paulo Elton

Cláudio Zoch de Moura

Clóvis Navagio de Oliveira.